DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2015
y debates en las
Cortes Generales

I. Informe

Madrid, 2016

SUMARIO

PRESENTACIÓN 5

I Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo 11

1 Resumen estadístico y presupuestario 13

2 Recomendaciones y sugerencias. Seguimiento de las resoluciones 39

3 Solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional y sentencias recaídas 88

4 Administraciones no colaboradoras o entorpecedoras 100

5 Actividades de representación institucional 102

6 Transparencia 119

7 Nuevo web institucional 123

II Supervisión de la actividad de las administraciones públicas 133

1 Administración de justicia 135

2 Centros penitenciarios 177

3 Ciudadanía y seguridad pública 202

4 Migraciones 243

5 Igualdad de trato 297

6 Educación 311

7 Sanidad 350

8 Política social 377

9 Vivienda 411

10 Seguridad social y empleo 423

11 Hacienda pública 456

12 Actividad económica 490

13 Comunicaciones y transporte 531

14 Medio ambiente 550

15 Urbanismo 585

16 Administración local 607

17 Función y empleo públicos 616

18 Otras cuestiones: transparencia, responsabilidad patrimonial, expropiación 649

19 El Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) 659

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

A. Estadística completa

B. Expedientes apoyados por un número significativo de ciudadanos

C. Actuaciones de oficio

D. Administraciones no colaboradoras o entorpecedoras

E. Resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo en 2015:

1. Recomendaciones
2. Sugerencias
3. Recordatorios de deberes legales
4. 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

El **informe anual 2015** que se presenta ante las Cortes Generales refleja los cambios producidos en la forma de trabajar de la institución a lo largo de este ejercicio. El objetivo principal de los mismos ha sido el establecer **una mayor relación con los ciudadanos**, basada en el derecho que estos tienen a conocer las acciones y las razones de las administraciones públicas y de todas las instituciones públicas en asuntos que les afectan o interesan.

Con la introducción de nuevas tecnologías informáticas en el trabajo diario no solo se ha facilitado y agilizado la respuesta al ciudadano, **también se ha incrementado la eficacia de la institución**, y el afán de todo su personal por responder con mayor prontitud y con un lenguaje absolutamente comprensible a quienes se dirigen a la misma.

Además, estas tecnologías permiten **establecer un contacto permanente con un alto número de ciudadanos, organismos, asociaciones, fundaciones, organizaciones no gubernamentales y todas las administraciones públicas** para informar mejor de la actividad realizada, y que mayor número de personas puedan beneficiarse de dicho conocimiento. Permite, también, destacar asuntos de interés y conocer la posición que sostiene el Defensor del Pueblo sobre los mismos.

A continuación se exponen algunas de las modificaciones introducidas.

- Facilitar la **presentación de quejas por internet** y hacer posible el seguimiento de la misma, de manera personalizada y reservada, sin menoscabo de los otros procedimientos como **llamadas o presentación de escritos**.
- Simplificar los escritos a las administraciones destacando la acción o hechos que se solicitan con el fin de **facilitar las respuestas**.
- Dar cuenta de los **tiempos empleados** por la institución del Defensor en responder a los ciudadanos así como los **tiempos empleados** por las administraciones en sus repuestas.

- Informar de las **administraciones que entorpecen** la labor del Defensor, los tiempos de las demoras en sus respuestas y su localización geográfica en mapa.
- Actualizar semanalmente el **número de quejas recibidas** y el área a la que pertenecen.
- Dar cuenta semanalmente del número de **actuaciones de oficio, Recomendaciones o Sugerencias** realizadas, su contenido básico y la administración a la que se dirigen.
- Posibilitar la localización geográfica de las visitas realizadas a **centros de detención** y dar cuenta de las **Recomendaciones** efectuadas tras los informes emitidos.

El informe detalla la actividad de la institución: da cuenta de los datos estadísticos relativos a las actuaciones realizadas; número de quejas recibidas y su estado de tramitación; actuaciones de oficio ante administraciones, resoluciones formuladas a las mismas, su seguimiento así como las solicitudes de intervención ante el Tribunal Constitucional. Como es lógico, **informa acerca de las respuestas de las administraciones** (sin desvelar datos de carácter personal que deban ser reservados) y de aquellas pendientes de contestación.

También **incluye las actividades de representación institucional más relevantes**: reuniones de trabajo mantenidas con organizaciones no gubernamentales, asociaciones y fundaciones en distintas ciudades y municipios, así como viajes de carácter internacional para participar en foros, asambleas y reuniones de Defensores Europeos, del Mediterráneo e Iberoamericanos, y las visitas realizadas a centros de internamiento de extranjeros, centros de privación de libertad, centros de atención a menores y centros para mayores.

El capítulo sobre **transparencia informa del presupuesto desglosado**: adjudicaciones y concursos para suministros, gastos de personal, viajes oficiales y sus motivaciones así como estructura de la institución, organigrama y retribuciones.

Se informa también sobre el proceso de **trasformación digital** llevado a cabo por la institución que ha culminado con la publicación de una nueva página web, lo que supone una forma más directa y sencilla de relacionarse con el ciudadano de manera constante, y que pone a su disposición todas las actuaciones realizadas y conexiones

con otras que puedan estar relacionadas con las mismas. En la página de presentación de la web se han destacado asuntos considerados de importancia o interés, como por ejemplo las **Recomendaciones** aceptadas sobre:

protección de menores, victimas o testigos en procesos penales;

obligación de identificar el riesgo de productos financieros mediante código de colores;

ley de segunda oportunidad;

acceso a vivienda pública y fomento de alquiler;

igualdad de oportunidades para personas con discapacidad en el sistema educativo;

derechos fundamentales de personas solicitantes de asilo y protección internacional.

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), encargado de la supervisión de centros de privación de libertad, **competencia que recae en la institución por resolución de las Cortes Generales desde el año 2009**, también tiene un apartado en este capítulo, aunque su actividad es objeto de un informe específico. Dicho informe será presentado en el Congreso de los Diputados y en el Senado y ha sido presentado ante el Subcomité para la Prevención de la Tortura de Naciones Unidas.

España ha superado lo que algunos economistas denominan «**severos episodios recesivos**» entre 2009 y 2014. Hace algún tiempo, las perspectivas económicas eran muy sombrías y preocupantes por sus repercusiones en la imagen de España en el exterior, en todos los campos de la actividad económica interna y, muy especialmente, por sus consecuencias en el empleo.

A lo largo del año 2015 se ha notado una mejoría en las carencias y necesidades de los ciudadanos comparadas con meses anteriores, pero las huellas dejadas por las varias crisis económicas son todavía visibles.

El Defensor del Pueblo **ha procurado prestar la mayor atención posible a quienes se han visto afectados en sus derechos fundamentales**, y en el informe 2015 se da cuenta detalladamente de todas las actuaciones realizadas, de manera muy especial, **en áreas de carácter social y asistencial**.

Las acciones terroristas cometidas que hemos visto en países amigos, muy próximos, y en otros más lejanos, que han costado tantas vidas humanas, también la de

compatriotas nuestros, **nos han hecho, una vez más, condenar de manera firme todo acto de terror y situarnos siempre al lado de las víctimas**. Por ello, y por la desgraciada experiencia que tenemos por el terrorismo en España **hemos solicitado que la voz de las víctimas pueda ser escuchada en organismos internacionales**, y que mediante la acción exterior de España se conozca el daño y el dolor producido por todo el terrorismo. **No podemos compartir la posición de países que se resisten a extraditar a terroristas que deberían ser juzgados en España**, donde cometieron sus crímenes, y que dudan de las garantías de nuestro estado de derecho. Son posiciones aberrantes que denotan un desconocimiento total de nuestra realidad.

No podría concluirse el informe 2015 sin hacer referencia a la preocupación por la situación de todos aquellos que como consecuencia de las guerras, persecuciones y amenazas han tenido que abandonar sus tierras y sus casas: **los refugiados, los que piden protección internacional y asilo**. Desde esta institución hemos abogado por que se reforzara la atención hacia las personas que llegan a España para que su situación pueda ser resuelta lo antes posible, procurar su integración y atender especialmente las circunstancias de los menores. Y creemos que han mejorado los medios para lograrlo.

La actuación de la Unión Europea en esta materia, también, ha sido objeto de nuestra mayor atención. Para conocer de cerca la situación de personas desplazadas por las razones expresadas, además de las visitas habituales a los Centros de Estancia Temporal, se ha visitado el **campo de refugiados de Zaatari, cerca de Amann (Jordania)**, y elaborado un documento, remitido al gobierno, que contiene apreciaciones sobre la ayuda nacional e internacional en el propio campo, así como las carencias y necesidades que se podían observar.

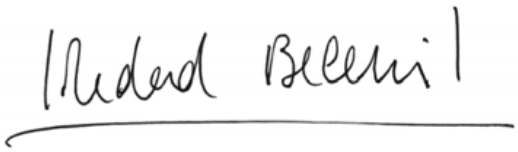
El Defensor del Pueblo ante la propuesta del Consejo de la U.E para que l**os estados acojan un número establecido de refugiados**, en función de su capacidad, ha manifestado, públicamente, su parecer favorable y su reconocimiento hacia aquellos países que lo hacen posible.

Como institución constitucional, que supervisa a las administraciones y no dependiente de ninguna de ellas, el Defensor del Pueblo no se pronuncia sobre resultados electorales ni sobre formación de gobiernos; s**í vela por el cumplimiento de los derechos fundamentales y de las libertades comprendidas en la Constitución Española**, y por ello debe reiterar que es a todo el pueblo, en quien reside **la soberanía nacional**, a quien corresponde el derecho fundamental a decidir sobre el principio de unidad de la nación española. Y que la sujeción de todos los ciudadanos y poderes

públicos a la ley es aquello que nos iguala en deberes y en derechos, y marca las distancias entre democracia y el abuso de poder que conduce a la tiranía.

Todos **los avances alcanzados por los españoles en materia de derechos, libertades, así como en la imprescindible separación de poderes** deberían ser preservados, defendidos y transmitidos como logros alcanzados que nos permiten hoy, y permitan en el futuro, convivir en un estado social y democrático de derecho.

Madrid, 25 de febrero de 2016



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 **17.822 escritos de queja de los ciudadanos**, a los que hay que añadir **123 escritos de solicitudes de recurso de inconstitucionalidad y de amparo**. Hay que tener en cuenta que una parte de unos y otros escritos pueden ir acompañados en ocasiones por un número significativo de firmas, de manera que **la suma total de ciudadanos que han acudido por escrito a esa institución es de 50.154**.

A esta cifra hay que añadir aquellos ciudadanos que han sido **atendidos personalmente por la institución: 17.152**, de los cuales 3.306 fueron presenciales y 13.846 fueron atendidos a través de llamadas de teléfono.

En el portal web de la institución entraron **99.048 usuarios**; en **553.358 ocasiones** fueron visitados distintos de sus apartados (páginas visitadas dentro del portal).

A lo largo del año, se realizaron **522 actuaciones de oficio**, es decir, abiertas por iniciativa de la institución.

Como consecuencia de las quejas y actuaciones, el Defensor del Pueblo ha formulado ante las distintas administraciones un total de **706 Recomendaciones** y **613 Sugerencias**. Esas resoluciones se han concretado de la siguiente manera:

- **311 Recomendaciones han sido aceptadas, 95 rechazadas** y 300 están pendientes de respuesta por parte de la administración concernida, en el momento de cerrar el presente informe;
- **324 Sugerencias han sido aceptadas, 112 rechazadas** y 177 están pendientes de contestación en el momento de cierre del informe.

En este capítulo se ofrece la información estadística más significativa de la actividad desarrollada por el Defensor del Pueblo a lo largo de 2015. Se pueden encontrar los datos relativos al total de expedientes tramitados, con el detalle de sus distintas características (procedencia, administraciones concernidas, resoluciones a las que han dado lugar, etcétera). Se incluyen también los datos relativos a los tiempos medios en que el Defensor contesta a los ciudadanos y a la administración. En un último apartado se presentan los datos relativos al presupuesto aprobado en 2014 para el ejercicio del año 2015.

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

1.1 TOTAL DE EXPEDIENTES, INFORMACIÓN AL CIUDADANO Y PORTAL WEB

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

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

En términos globales, en 2015 la institución ha gestionado un total de 18.467 expedientes que se corresponden con los tres grupos de clasificación: quejas, actuaciones de oficio y solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional.

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 2015 y su comparativa con 2014			
		2015	2014
Quejas	Individuales	13.599	16.797
	Agrupados (*)	4.223	6.389
	Total	**17.822**	**23.186**
Actuaciones de oficio	Oficio	522	489
	Total	**522**	**489**
Solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional	Individuales	49	57
	Agrupados (*)	74	232
	Total	**123**	**289**
TOTAL		**18.467**	**23.964**

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

1.1.2 Información al ciudadano: presencial y telefónica

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

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

Cuadro 2

Número de llamadas y visitas recibidas durante 2015 con el fin de prestar servicios al ciudadano, en comparación con 2014		
	2015	2014
Atención presencial	3.306	3.426
Teléfono	8.427	9.775
Línea 900	5.419	6.908
TOTAL	17.152	20.109

1.1.3 Visitas al portal web

Este año, el Defensor del Pueblo ha puesto en marcha un nuevo portal web. Sus características vienen reseñadas en el capítulo 7 de la parte I del presente informe.

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

Cuadro 3

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

Cuadro 4

Desglose de visitas por secciones al portal del Defensor del Pueblo. Año 2015	
Sección	**Visitas**
Defensor	24.564
Consulta tu queja	63.952
Resoluciones	9.734
Transparencia	13.045
Acceso a tiempos de respuesta	2.116
Acceso a Administraciones entorpecedoras	2.706
Áreas de actuación (más consultadas)	3.394
administración local	451
administración de justicia	387
educación	382
sanidad	240
función y empleo público	222
actividad económica	205
vivienda	182
migraciones	180
igualdad de trato	178
empleo y seguridad social	172
Grupos sociales	2.364
menores	1.245
personas con discapacidad	251
extranjeros	241
afectados por las preferentes	146
personas privadas de libertad	141
víctimas de violencia de género	140
deudores hipotecarios	135
víctimas del terrorismo	65
Mecanismo Nacional Prevención de la Tortura	4.322
Informes	4.685
anuales	1.225
del MNP	655
monográficos	2.776
Documentación	25.056
Biblioteca	753
Prensa	3.424
Agenda institucional	1.784
Concurso escolar de dibujos	1.239
Premio Derechos Humanos	180
Premio Institución Defensor del Pueblo	153
TOTAL	**163.471**

Cuadro 4b

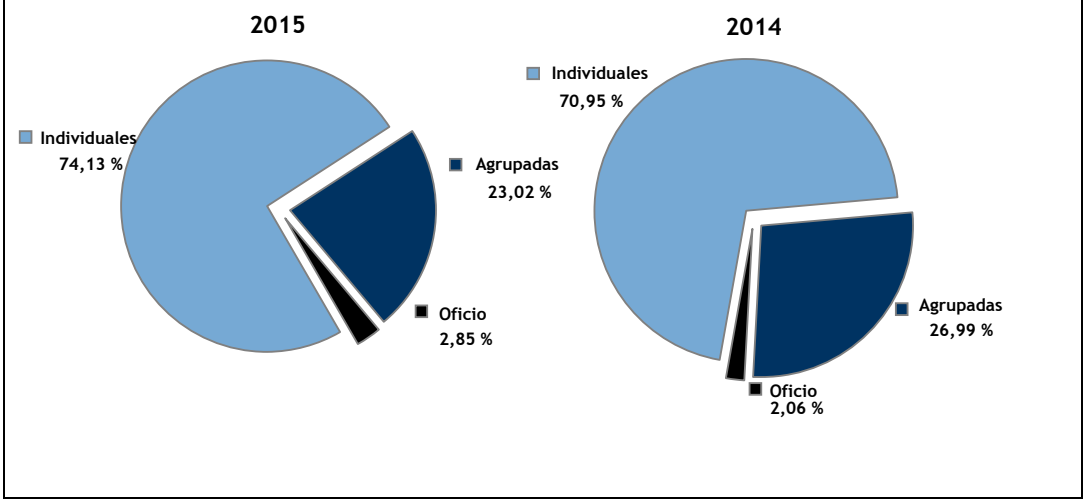
Visitas al portal del Defensor del Pueblo. Versión en inglés	
	2015
Visitas	4.200

1.2 TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES

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

Gráfico 1

Distribución porcentual de los expedientes de queja y actuación de oficio (restando las solicitudes de recurso ante el Tribunal Constitucional) abiertos durante 2015 y su comparativa con 2014



1.2.1 Tiempos medios de contestación de los expedientes

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

Cuadro 5

Tiempos medios de contestación del Defensor del Pueblo al ciudadano y a las administraciones en 2015 y su comparativa en 2014		
TIEMPOS MEDIOS DE RESPUESTA	DÍAS	
	2015	2014
Primera respuesta al ciudadano de admisión, no admisión o petición de datos	29	36
Resolución del Defensor tras la respuesta de la Administración	47	65

Cuadro 6

Tiempos medios de contestación por la administración a peticiones de información de expedientes tramitados en 2015 y su comparativa en 2014		
ADMINISTRACIONES	DÍAS	
	2015	2014
Administración General del Estado	77	66
Administración autonómica	97	91
Administración local	95	96
Fiscal General del Estado (*)	84	94
Otras entidades públicas	81	67
Poder Judicial	76	97
Universidades	62	59
MEDIA TOTAL	85	79

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

1.2.2 Distribución de los expedientes de queja

Según su forma de recepción

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

Cuadro 7

Número de quejas según la forma de recepción en 2015 y su comparativa con 2014				
VÍA DE ENTRADA DE QUEJAS	2015		2014	
	Número	%	Número	%
Correo postal	5.595	31,39	9.026	38,93
Fax	265	1,49	498	2,15
Correo electrónico	4.582	25,71	3.497	15,08
Presencial	1.089	6,11	2.472	10,66
Formulario web	6.291	35,30	7.693	33,18
TOTAL	**17.822**	**100,00**	**23.186**	**100,00**

Cuadro 8

Número de solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional según la forma de recepción en 2015 y su comparativa con 2014				
VÍA DE ENTRADA DE SOLICITUDES	2015		2014	
	Número	%	Número	%
Correo postal	80	65,04	22	7,64
Fax	4	3,25	1	0,35
Correo electrónico	14	11,38	238	82,64
Presencial	9	7,32	11	3,82
Formulario Web	16	13,01	16	5,56
TOTAL	**123**	**100,00**	**288**	**100,00**

Según su vía de remisión

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

Cuadro 9

Procedencia de las queja según la vía de remisión en 2015 y comparativa con 2014				
REMISIÓN DE QUEJAS	Número		%	
	2015	2014	2015	2014
Presentadas directamente por el ciudadano	16.047	21.319	90,04	91,95
Por comisionados parlamentarios autonómicos	1.740	1.820	9,76	7,85
Por diversas entidades y organismos	35	47	0,20	0,20
TOTAL	17.822	23.186	100,00	100,00

Cuadro 10

Procedencia de las solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional según la vía de remisión en 2015 y comparativa con 2014				
REMISIÓN DE SOLICITUDES DE RECURSO	Número		%	
	2015	2014	2015	2014
Presentadas directamente por el ciudadano	121	285	98,37	98,62
Por comisionados parlamentarios autonómicos	2	4	1,63	1,38
TOTAL	123	289	100,00	100,00

Cuadro 11

Expedientes de queja recibidos de comisionados parlamentarios autonómicos durante 2015 y su comparativa con 2014				
PROCEDENCIA	Número		%	
	2015	2014	2015	2014
Ararteko	47	72	2,70	3,96
Síndic de Greuges de Catalunya	268	297	15,40	16,32
Valedor do Pobo	83	111	4,77	6,10
Defensor del Pueblo Andaluz	468	377	26,90	20,71
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana	199	198	11,44	10,88
Justicia de Aragón	218	273	12,53	15,00
Diputado del Común	199	226	11,44	12,42
Defensor del Pueblo de Navarra	78	90	4,48	4,95
Procurador del Común de Castilla y León	165	176	9,48	9,67
TOTAL	1.725	1.820	100,00	100,00

Cuadro 12

Expedientes de solicitud de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional recibidos de comisionados parlamentarios autonómicos durante 2015 y su comparativa con 2014				
PROCEDENCIA	Número		%	
	2015	2014	2015	2014
Defensor del Pueblo Andaluz		2		50,00
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana	1	1	50,00	25,00
Justicia de Aragón	1		50,00	
Diputado del Común		1		25,00
TOTAL	**2**	**4**	**100,00**	**100,00**

Cuadro 13

Expedientes de queja procedentes de diversas entidades y organismo durante 2015 y su comparativa con 2014				
PROCEDENCIA	Número		%	
	2015	2014	2015	2014
Cortes Generales	28	22	80,00	46,81
Poder Judicial		1		2,13
Ministerio Fiscal	1		2,86	
Organismos autonómicos	3	1	8,57	2,13
Defensores extranjeros	3	23	8,57	48,94
TOTAL	**35**	**47**	**100,00**	**100,00**

Según su procedencia geográfica

Los dos gráficos que se muestran a continuación, con el mapa de España, muestran la procedencia de las quejas y solicitudes de recurso, presentadas al Defensor del Pueblo a lo largo de 2015. 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.

Gráfico 2

Distribución del origen de las quejas por comunidades autónomas. Año 2015

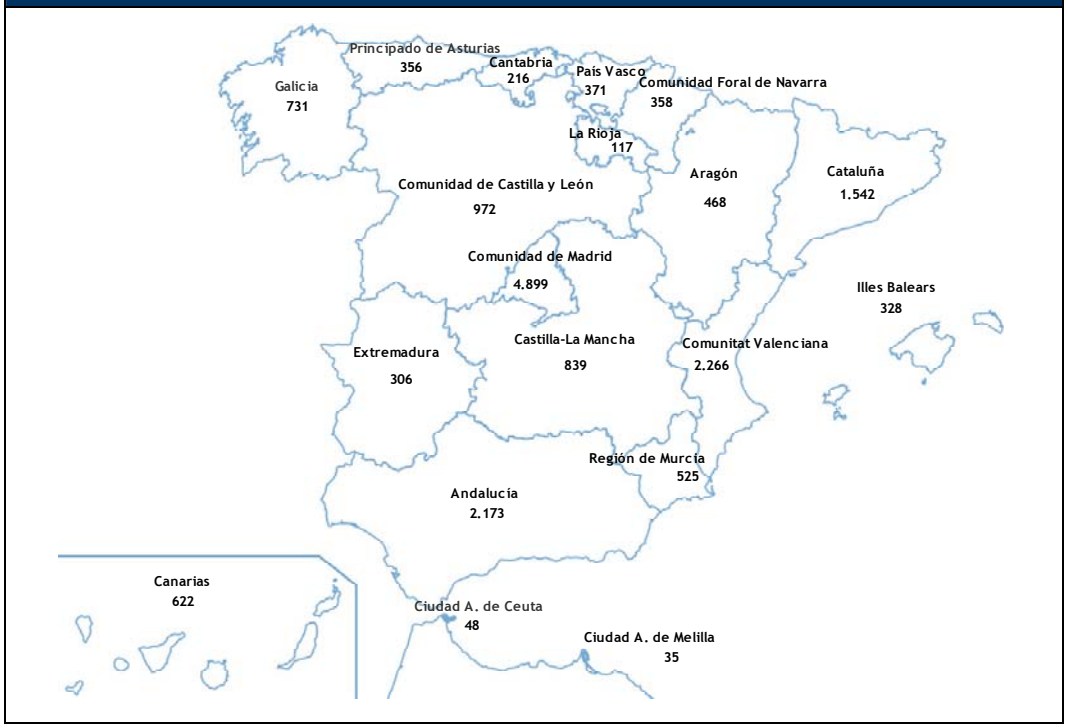
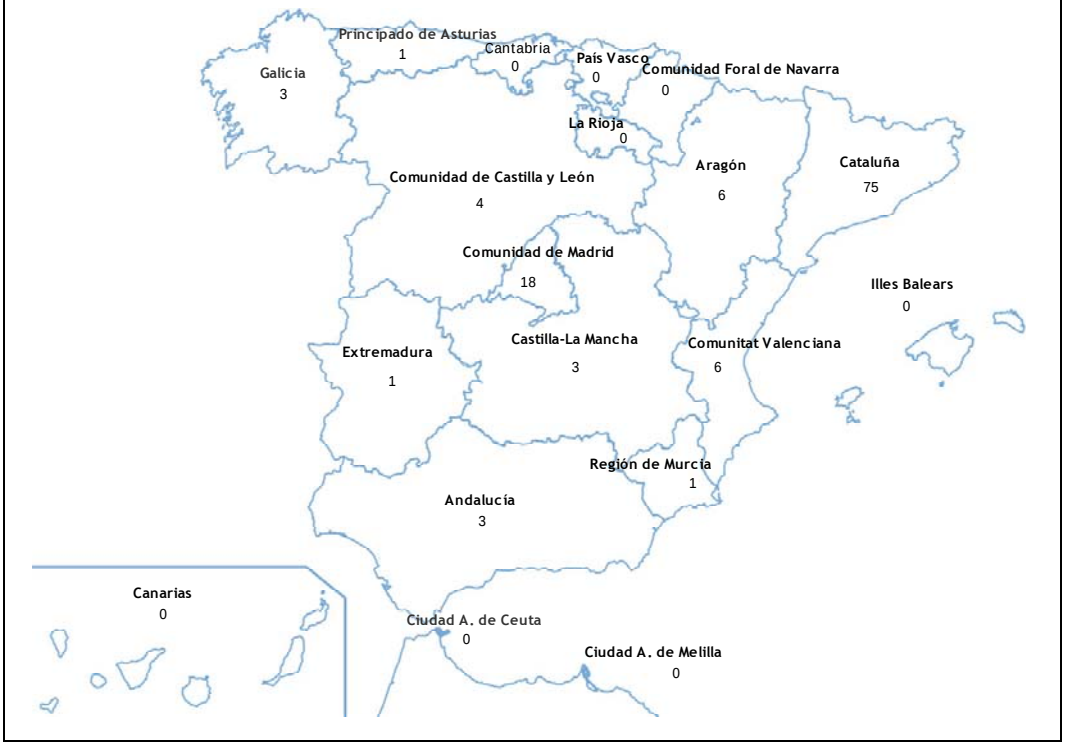


Gráfico 3

Distribución del origen de solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional por comunidades autónomas. Año 2015



1.2.3 Clasificación de los expedientes por áreas de actuación

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

Cuadro 14

Expedientes. Distribución por áreas de gestión y sectores. Año 2015

ÁREAS DE ACTUACIÓN	Quejas		Actuaciones de oficio	Solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional		Total
	Individuales	Agrupadas		Individuales	Agrupadas	
Administración de justicia	1.834		47	21		**1.902**
Seguridad pública	1.249	515	31	3		**1.798**
Actividad económica	1.671	2	19	3	74	**1.769**
Sanidad	560	862	43			**1.465**
Empleo y seguridad social	1.227		6			**1.233**
Educación	669	488	44	1		**1.202**
Impuestos	1.108		25	3		**1.136**
Función y empleo públicos	912	189	4	12		**1.117**
Política social	846		67	4		**917**
Migraciones	811	46	25			**882**
Centros penitenciarios	402		63			**465**
Medio ambiente	444		2			**446**
Vivienda	349		16			**365**
Urbanismo	324	31	2			**357**
Administración local	238		1			**239**
Igualdad de trato	108		11			**119**
Prevención de la tortura			106			**106**
Otros ámbitos*	375	2.059		2		**2.436**
En estudio	472	31	10			**513**
TOTAL	**13.599**	**4.223**	**522**	**49**	**74**	**18.467**

*La mayoría son quejas agrupadas en desacuerdo con una exposición en Pamplona.

1.2.4 Estado de tramitación de los expedientes

El CUADRO 15 y el GRÁFICO 4 de este apartado muestran el curso seguido por los expedientes de queja y de actuación de oficio, una vez recibidos o iniciados por la institución, y el estado en que se encontraban en el momento de cerrar el informe.

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

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

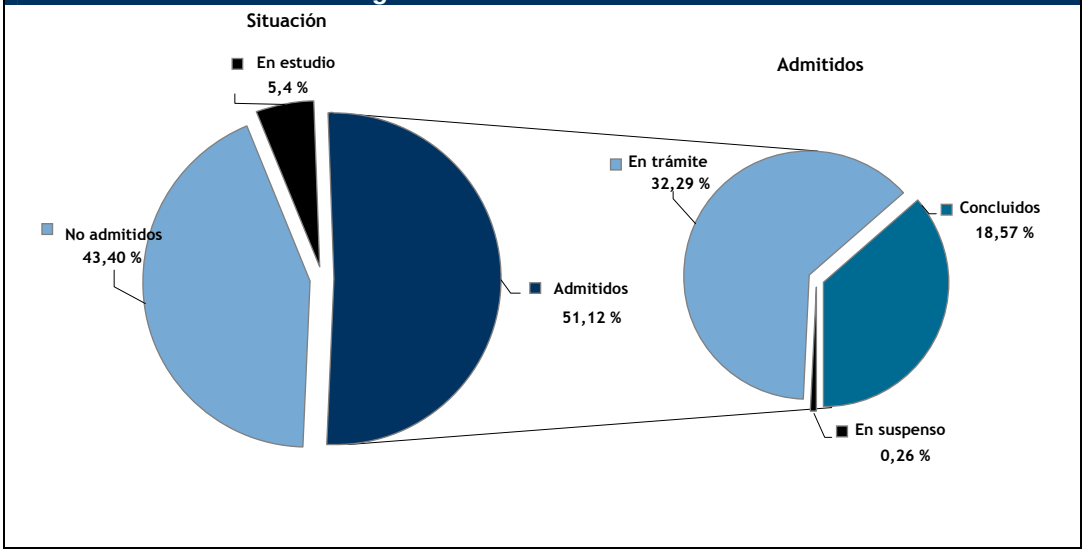
Cuadro 15

Situación de los expedientes de queja y de actuación de oficio en 2015

SITUACIÓN		Individuales		Agrupados		Oficio		Total	
		Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Admitidos	En trámite	2.817	20,71	2.752	65,17	354	67,82	5.923	32,29
	Concluidos	2.808	20,65	477	11,30	122	23,37	3.407	18,57
	En suspenso	17	0,13			31	5,94	48	0,26
	Total	**5.642**	**41,49**	**3.229**	**76,47**	**507**	**97,13**	**9.378**	**51,12**
No admitidos	No admitidos	6.998	51,46	964	22,83			7.962	43,40
	Total	**6.998**	**51,46**	**964**	**22,83**			**7.962**	**43,40**
En estudio (a 31 dic.)	Iniciados	482	3,54	30	0,71	15	2,87	527	2,87
	Pendiente de contestación del interesado	477	3,51					477	2,60
	Total	**959**	**7,05**	**30**	**0,71**	**15**	**2,87**	**1.004**	**5,47**
TOTAL GENERAL		**13.599**	**100,00**	**4.223**	**100,00**	**522**	**100,00**	**18.344**	**100,00**

Gráfico 4

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



Recursos de inconstitucionalidad y de amparo

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 2015 se estudió la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra 29 normas y la interposición de 16 recursos de amparo, de los cuales uno fue interpuesto.

Cuadro 16

Situación de los expedientes de solicitud de recurso ante el Tribunal Constitucional en 2015

ESTADO	Individuales Núm.	Agrupados Núm.	Total Núm.
Interpuestos	1	-	1
No interpuestos	48	74	122
TOTAL	49	74	123

1.2.5 Admisión e inadmisión de los expedientes de queja individuales

El CUADRO 17 recoge los motivos de no admisión de las quejas, todos ellos referidos a aspectos por los que no es posible dar curso a la pretensión de los interesados, o promover una actuación ante las administraciones públicas. Como puede apreciarse, la principal causa de inadmisión viene referida a la falta de indicios que revelen una actuación irregular de la administración.

Cuadro 17

Expedientes de queja individual. Motivos de no admisión en 2015	
MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	**Número**
Sin indicios de irregularidad administrativa	2.599
Falta de actuación administrativa previa	1.089
Sin contestación a solicitud ampliación de datos	704
Intervención judicial	691
Otros motivos por los que no es competente el Defensor del Pueblo	395
Varios motivos de no admisión concurrentes	386
Conflicto particular ajeno a la administración	210
Sentencia firme	196
Actuación incorrecta reconocida en vías de solución por otros expedientes	124
Solo se solicita información	97
Solo se envía información	88
Resuelto sin intervención del Defensor del Pueblo	78
Intervención de Comisionado parlamentario autonómico	76
Sin actividad de los poderes públicos	60
Desistimiento	45
Plazo superior a un año	44
Carencia de fundamentos	43
Inexistencia de interés legítimo	26
Inexistencia de pretensión	15
No se cumplen los requisitos para la admisión del recurso	7
Autoridad administrativa en asuntos de su competencia	6
Queja anónima	6
Disconformidad con la legislación vigente	5
Perjuicios a terceros	3
Imposibilidad de contactar con el interesado	3
Sin contestación a defecto subsanable	2
Total	**6.998**

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 2015.

Cuadro 18

Expedientes de queja individual admitidos. Número de los tramitados ante la administración en 2015

ADMINISTRACIONES	En trámite	Concluidos	En suspenso	Total
Administración General del Estado	1.308	1.414	12	2.734
Administración autonómica	597	699	2	1.298
Administración local	551	388	1	940
Fiscal General del Estado	38	39		77
Otras entidades públicas	27	89		116
Poder Judicial	51	44		95
Varias administraciones	166	109	1	276
Actuaciones vinculadas a otras tramitaciones	64	17	1	82
Universidades	15	9		24
TOTAL	**2.817**	**2.808**	**17**	**5.642**

Cuadro 19

Expedientes de queja individual admitidos y concluidos. Tipos de conclusión según administraciones en 2015

ADMINISTRACIONES	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
Administración General del Estado	687	418	82	227	1.414
Administración autonómica	186	365	19	129	699
Administración local	205	117	9	57	388
Fiscal General del Estado	19	2		18	39
Otras entidades públicas	61	16		12	89
Poder Judicial	16	5	13	10	44
Varias administraciones	35	28	4	42	109
Actuaciones vinculadas a otras tramitaciones	2	1		14	17
Universidades	3	4		2	9
TOTAL	**1.214**	**956**	**127**	**511**	**2.808**

1.2.6 Expedientes de queja agrupados

Al igual que para los expedientes individuales, en los cuadros siguientes se detallan, por un lado, las causas de no admisión de los expedientes agrupados de queja y, por otro, las administraciones afectadas por las quejas 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 20

Expedientes de queja agrupados. Motivos de no admisión en 2015	
MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	Número
Otros motivos por los que no es competente el Defensor del Pueblo	811
Varios motivos de no admisión concurrentes	88
Sin indicios de irregularidad administrativa	65
TOTAL	964

Cuadro 21

Expedientes de queja agrupados admitidos. Número de los tramitados ante la Administración en 2015			
ADMINISTRACIONES	En trámite	Concluidos	Total
Administración General del Estado	516	353	869
Administración autonómica	31	123	154
Fiscal General del Estado	2.059		2.059
Varias administraciones	146	1	147
TOTAL	2.752	477	3.229

Cuadro 22

Expedientes de queja agrupados admitidos y concluidos: tipos de conclusión según administraciones en 2015					
ADMINISTRACIONES	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
Administración General del Estado	118	186	46	3	353
Administración autonómica	71	52			123
Varias administraciones			1		1
TOTAL	**189**	**238**	**47**	**3**	**477**

1.2.7 Expedientes de actuación de oficio

Además de los datos ofrecidos en los siguientes cuadros, acerca de los expedientes de oficio, en el anexo A del presente informe puede consultarse el detalle 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 2015.

Cuadro 23

Expedientes de actuación de oficio. Iniciados y tramitados ante la administración en 2015				
ADMINISTRACIONES	En trámite	Concluidos	En suspenso	Total
Administración General del Estado	133	52	3	188
Administración autonómica	168	40	24	232
Administración local	11	8	4	23
Fiscal General del Estado	6	3		9
Otras entidades públicas	1	6		7
Poder Judicial	4	1		5
Varias administraciones	27	12		39
Actuaciones vinculadas a otras tramitaciones	1			1
Universidades	3			3
TOTAL	**354**	**122**	**31**	**507**

Cuadro 24

Expedientes de actuación de oficio concluidos. Tipos de conclusión según administraciones en 2015					
ADMINISTRACIONES	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
Administración General del Estado	12	26	6	8	52
Administración autonómica	14	20	1	5	40
Administración local	2	5	1		8
Fiscal General del Estado	1			2	3
Otras entidades públicas	6				6
Poder Judicial	1				1
Varias administraciones	1	6	2	3	12
TOTAL	**37**	**57**	**10**	**18**	**122**

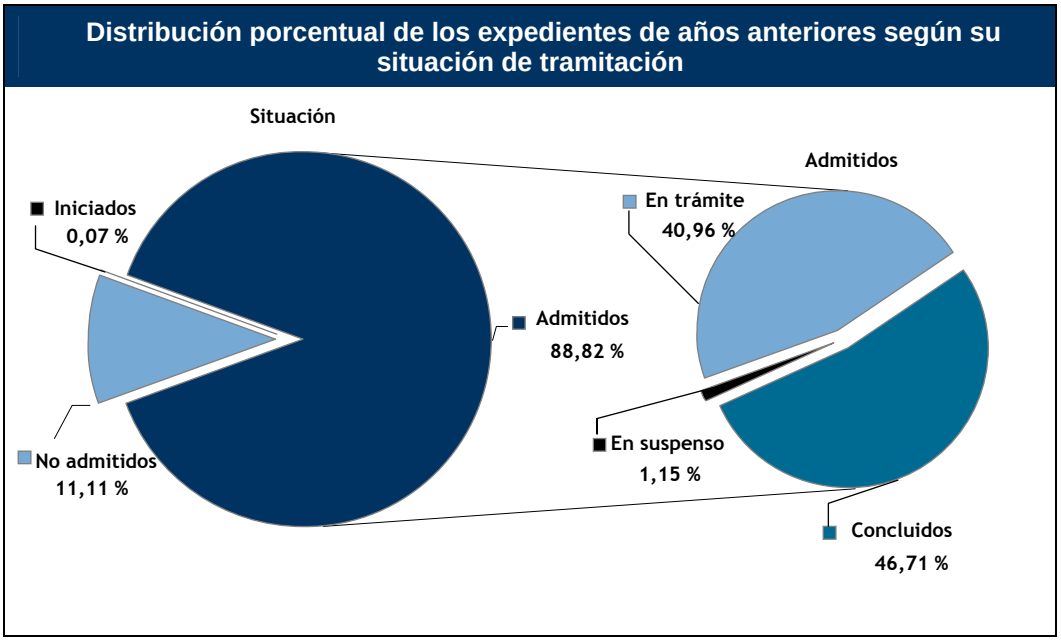
1.3 EXPEDIENTES EN TRAMITACIÓN DE EJERCICIOS ANTERIORES, ABIERTOS O REABIERTOS EN EL AÑO 2015

A continuación se recogen los datos relativos a los expedientes de 2014 que no se habían iniciado, por estar pendientes de admisión al cierre del informe anterior, o expedientes de aquel año o anteriores que seguían en tramitación, además de aquellos otros expedientes en suspenso o ya cerrados y que fueron reabiertos por distintas causas (nuevo escrito del interesado, o cambio de situación de la cuestión planteada en su momento).

Cuadro 25

Situación de los expedientes de años anteriores									
SITUACIÓN		Individuales		Agrupados		Oficio		Total	
		Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%
Admitidos	En trámite	1.665	17,36	4.472	85,51	167	29,25	6.304	40,96
	Concluidos	6.147	64,10	683	13,06	358	62,70	7.188	46,71
	En suspenso	109	1,14	22	0,42	46	8,06	177	1,15
	Total	**7.921**	**82,60**	**5.177**	**98,99**	**571**	**100,00**	**13.669**	**88,82**
No admitidos	No admitidos	1.657	17,28	53	1,01			1.710	11,11
	Total	**1.657**	**17,28**	**53**	**1,01**			**1.710**	**11,11**
En estudio (a 31 dic.)	Pte. de datos	11	0,11					11	0,07
	Total	**11**	**0,11**					**11**	**0,07**
TOTAL		**9.589**	**100,00**	**5.230**	**100,00**	**571**	**100,00**	**15.390**	**100,00**

Gráfico 5



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

1.4 RECOMENDACIONES, SUGERENCIAS, RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES Y ADVERTENCIAS

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

Cuadro 26

Resoluciones formuladas durante 2015				
RESOLUCIONES	Aceptadas	Rechazadas	Pendientes	Total
Recomendaciones	311	95	300	706
Sugerencias	324	112	177	613
Recordatorios de deberes legales				184
TOTAL	635	207	477	1.503

Cuadro 27

Recomendaciones por administración de destino				
ADMINISTRACIONES	Aceptadas	Rechazadas	Pendientes	Total
Administración General del Estado	78	64	77	219
Administración autonómica	203	26	128	357
Administración local	22	4	88	114
Fiscal General del Estado	3			3
Otras entidades públicas	4	1	4	9
Poder Judicial	1		2	3
Universidades			1	1
TOTAL	311	95	300	706

Cuadro 28

Sugerencias por administración de destino				
ADMINISTRACIONES	Aceptadas	Rechazadas	Pendientes	Total
Administración General del Estado	154	50	44	248
Administración autonómica	99	18	52	169
Administración local	68	42	77	187
Otras entidades públicas	2	2	1	5
Universidades	1		3	4
TOTAL	324	112	177	613

1.5 PRESUPUESTO 2015

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

1.5.1 Presupuesto del Defensor del Pueblo para el año 2015

Cuadro I

PRESUPUESTO DE GASTOS 2015	Cantidad
CAPÍTULO I: gastos personal	11.606.500,00 €
CAPÍTULO II: gastos en bienes corrientes y servicios	2.133.300,00 €
CAPÍTULO III: gastos financieros	3.000,00 €
CAPÍTULO IV: transferencias corrientes	101.900,00 €
CAPÍTULO VI: inversiones reales	107.000,00 €
TOTAL CAPÍTULOS I + II + III + IV + VI	**13.951.700,00 €**

Cuadro II

CAPÍTULO I. GASTOS DE PERSONAL		
Artículos	**Descripción**	**TOTAL**
10	Altos cargos	451.100,00 €
12	Funcionarios	8.489.500,00 €
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	2.283.600,00 €
TOTAL CAPÍTULO I		**11.606.500,00 €**

CAPÍTULO II. GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS		
Artículos	**Descripción**	**TOTAL**
20	Arrendamientos y cánones	122.000,00 €
21	Reparaciones, mantenimiento y conservación	420.500,00 €

22	Material, suministros y otros	1.373.800,00 €
23	Indemnizaciones por razón del servicio	117.000,00 €
24	Gastos de publicaciones	100.000,00 €
TOTAL CAPÍTULO II		**2.133.300,00 €**

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

CAPÍTULO IV. TRANSFERENCIAS CORRIENTES		
Artículos	**Descripción**	**TOTAL**
44	A sociedades, entidades públicas empresariales, fundaciones y resto de entes del sector público	1.000,00 €
48	A familias e instituciones sin fines de lucro	93.900,00 €
49	Al exterior	7.000,00 €
TOTAL CAPÍTULO IV		**101.900,00 €**

CAPÍTULO VI. INVERSIONES REALES		
Artículos	**Descripción**	**TOTAL**
61	Inversiones de reposición en infraestructura y bienes destinados al uso general	1.000,00 €
62	Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios	53.000,00 €
63	Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios	6.000,00 €
64	Gastos de inversiones de carácter inmaterial	47.000,00 €
TOTAL CAPÍTULO VI		**107.000,00 €**

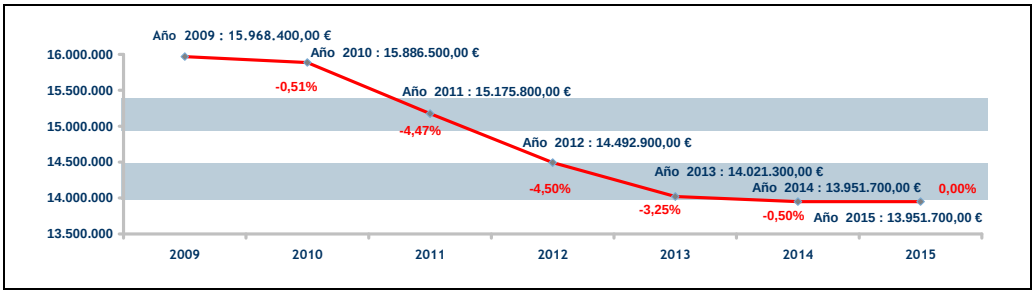
TOTAL PRESUPUESTO (CAPÍTULOS I + II + III + IV + VI)	**13.951.700,00 €**

1.5.2 Evolución interanual 2009-15

Cuadro III

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

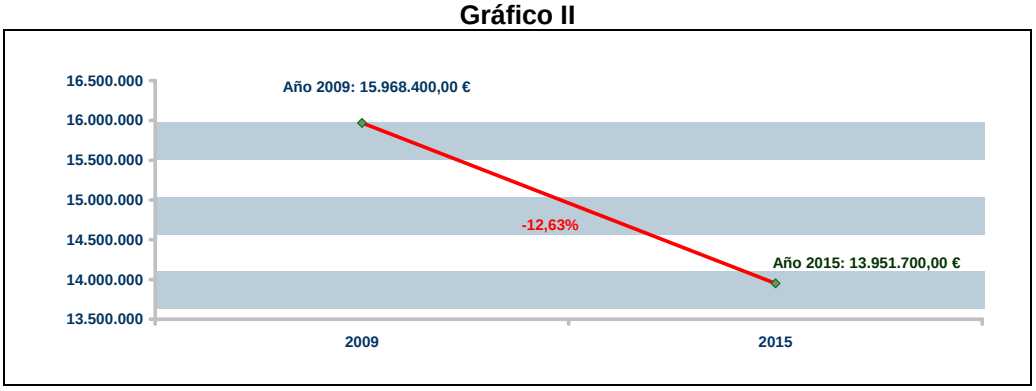
Gráfico I



Cuadro IV

2009	2015	% INCREMENTO
15.968.400,00 €	13.951.700,00 €	**-12,63 %**

Gráfico II



1.5.3 Ejecución presupuestaria

Cuadro V

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2015	Dotación final	Pagos realizados	Pagos pendientes	Remanentes
CAPÍTULO I: GASTOS DE PERSONAL				
Artículo 10: Altos Cargos	477.110,98	463.003,66	11.581,43	2.525,89
Artículo 12: funcionarios	8.709.511,61	8.518.245,39	157.024,04	34.242,18
Artículo 13: laborales	7.300,00	0,00	0,00	7.300,00
Artículo 14: otro personal	354.477,41	336.446,11	5.444,02	12.587,28
Artículo 15: incentivos al rendimiento	5.000,00	0,00	0,00	5.000,00
Artículo 16: cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador	2.140.200,00	1.950.681,11	173.241,71	16.277,18
TOTAL CAPÍTULO I	**11.693.600,00**	**11.268.376,27**	**347.291,20**	**77.932,53**
CAPÍTULO II: GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS				
Artículo 20: arrendamientos	108.338,76	97.315,44	11.023,32	0,00
Artículo 21: reparaciones, mantenimiento y conservación	434.100,00	335.555,68	92.471,82	6.072,50
Artículo 22: material de oficina, suministros y otros	1.409.269,24	1.016.489,42	304.960,16	87.819,66
Artículo 23: indemnizaciones por razón del servicio	87.000,00	77.963,57	0,00	9.036,43
Artículo 24: gastos de publicaciones	51.492,00	23.792,66	26.439,96	1.259,38
TOTAL CAPÍTULO II	**2.090.200,00**	**1.551.116,77**	**434.895,26**	**104.187,97**
CAPÍTULO III: GASTOS FINANCIEROS				
Artículo 34: de depósitos y fianzas	920,78	667,86	0,00	252,92
TOTAL CAPÍTULO III	**920,78**	**667,86**	**0,00**	**252,92**

Cuadro V

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2015	Dotación final	Pagos realizados	Pagos pendientes	Remanentes
CAPÍTULO IV: TRANSFERENCIAS CORRIENTES				
Artículo 44: a sociedades, entidades públicas, fundaciones y resto de entes del sector público	1.000,00	0,00	0,00	1.000,00
Artículo 48: a familias e instituciones sin fines de lucro	3.400,00	2.124,78	0,00	1.275,22
Artículo 49: al exterior	7.000,00	6.386,39	0,00	613,61
TOTAL CAPÍTULO IV	**11.400,00**	**8.511,17**	**0,00**	**2.888,83**
CAPÍTULO VI: INVERSIONES REALES				
Artículo 61: inversiones de reposición en infraestructura y bienes destinados al uso general	650,00	0,00	0,00	650,00
Artículo 62: inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios	332.879,22	83.571,67	244.531,60	4.775,95
Artículo 63: inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios	224.050,00	35.920,31	186.889,13	1.240,56
Artículo 64: gastos de inversiones de carácter inmaterial	148.000,00	93.701,50	54.020,08	278,42
TOTAL CAPÍTULO VI	**705.579,22**	**213.193,48**	**485.440,81**	**6.944,93**
TOTAL PRESUPUESTO (CAPITULOS I, II, III, IV y VI)	**14.501.700,00**	**13.041.865,55**	**1.267.627,27**	**192.207,18**

2 RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS. SEGUIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES

Una parte importante del trabajo del Defensor del Pueblo consiste en la formulación de **Recomendaciones** y **Sugerencias** a la Administración, a partir de la tramitación de las queja o de las actuaciones de oficio, con el fin de promover la efectiva modificación de una determinada práctica administrativa, o de una normativa. La Administración puede no aceptarla, pero la ley le obliga en cualquier caso a razonar los motivos de su decisión al respecto.

En 2015 la institución ha formulado **706 Recomendaciones** y **613 Sugerencias** (incluyendo las emitidas en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura). En los apartados estadísticos del capítulo anterior puede consultarse la distribución de estos datos.

En los anexos E.1 y E.2 del segundo volumen del presente informe (editado digitalmente) se incluye un listado completo de estos dos tipos de resoluciones, con un enlace a los textos de todas las resoluciones, tal y como se encuentran en la web institucional. A través del enlace se puede consultar, asimismo, el estado de respuesta por parte de la Administración afectada.

En el presente capítulo se destacan algunas de esas resoluciones, sin bien a lo largo de los capítulos de la parte II se hace referencia a muchas de ellas, al tratarse las diferentes materias de supervisión de las administraciones públicas. A continuación, se detallan recomendaciones en tres epígrafes: 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 de 5 de junio, formulada ante la Secretaría de Estado de Justicia, sobre la reposición del derecho a obtener la nacionalidad española por residencia

a quienes no pudieron realizar el trámite de jura o promesa en el Registro Civil Consular en el período previsto, pese a haberlo solicitado

Hasta la fecha, no se estaba permitiendo que se realizara el trámite de jura o promesa de la nacionalidad española, en los registros civiles consulares, a los ciudadanos extranjeros que ya tenían en su poder la resolución de su concesión. Esta decisión provocaba la pérdida del derecho, al tener un plazo de caducidad. Por ello, se recomendó que se adoptaran las medidas correctoras necesarias para asegurar que se repusiera a los afectados su derecho a obtener la nacionalidad española por residencia.

Recomendación aceptada.

Recomendación de 21 de julio, formulada ante la Dirección General de Política Interior, sobre la adopción de medidas para habilitar un sistema de grabación inmediata en los registros policiales de todas las citas que se otorguen para la presentación de solicitudes de protección internacional

A partir de una queja se pudieron constatar las graves consecuencias derivadas de la demora en las citas para formalizar una demanda de protección internacional ante la administración. La demora en obtención de la cita para formalizar la solicitud de protección, junto a la imposibilidad de la persona extranjera de acreditar su solicitud, dado que en muchos casos la ha obtenido por teléfono, origina que pueda ser conducida a dependencias policiales y ante su situación de irregularidad administrativa se le incoe un expediente de expulsión, con el riesgo de que esta se materialice de manera rápida y con ello se ponga en riesgo la integridad física y psíquica del solicitante. Hay que tener en cuenta que, en muchos supuestos, las expulsiones se producen de manera rápida, al depender en múltiples casos de las facilidades de readmisión por parte del país de origen de los interesados.

Recomendación pendiente de contestación.

Recomendación de 31 de julio, formulada ante la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid, sobre el servicio público de asistencia jurídica gratuita en la Comunidad de Madrid

Teniendo en cuenta la evolución de la financiación en asistencia jurídica gratuita en la Comunidad de Madrid, se consideró conveniente recomendar que se adopten las medidas oportunas tendentes al pago en plazo de las cantidades adeudadas a los profesionales, así como también revisar, en la medida de lo posible, los baremos vigentes, a fin de adecuarlos a la realidad actual recuperando su valor de antes de la reducción padecida.

Esta **Recomendación** ha sido aceptada. La Ley de Presupuestos de la Comunidad de Madrid para 2016 incrementa en un 25,20 % las cuantías asignadas a asistencia jurídica gratuita, con objeto de mejorar los baremos y la gestión.

Recomendación de 5 de noviembre, formulada ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, sobre el fomento de la autorregulación de los medios de comunicación social para la garantía de la intimidad, la dignidad y los derechos de las víctimas menores de edad

Como consecuencia del estudio *La escucha del menor, víctima o testigo*, presentado en mayo de 2015 (véase más abajo, epígrafe 2.3), se consideró conveniente recomendar a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia el fomento de la autorregulación de los medios de comunicación social de titularidad pública y privada, a fin de preservar la intimidad, la dignidad y los derechos de las víctimas menores de edad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del Estatuto de la víctima (Ley 4/2015).

Esta **Recomendación** ha sido aceptada. El presidente de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia se refiere en su respuesta al Código de Autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia, suscrito por las principales televisiones públicas y privadas con anterioridad a la **Recomendación**, comprometiéndose a impulsar su cumplimiento y desarrollo de conformidad con los objetivos de esta.

Recomendación de 30 de noviembre, formulada ante la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, sobre la creación de un protocolo de actuación para facilitar el acceso a España a los familiares de ciudadanos que ya son beneficiarios de protección internacional

Un ciudadano sirio, beneficiario de protección subsidiaria en España, solicitó ayuda para que sus hijas, menores de edad, pudieran acceder a territorio español de una manera segura. En el momento de la petición, el lugar de residencia de sus hijas en Siria estaba sometido a continuos bombardeos. Las menores iban a viajar a Turquía junto a otros familiares, y transcurridos pocos días en dicho país, embarcarían con destino a Grecia, para entrar irregularmente en Europa. Se pudo comprobar que no existe ningún procedimiento para ese tipo de casos urgentes y que se sigue actuando con las mismas herramientas previstas para situaciones muy distintas. La falta de resolución de la petición de extensión impide la concesión de los visados.

Se recomendó a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, que se elabore con carácter urgente y en coordinación con el

Ministerio del Interior, un protocolo de actuación para facilitar el acceso a España a los familiares de ciudadanos que ya son beneficiarios de protección internacional, sin esperar a la resolución del expediente de extensión familiar.

Recomendación pendiente de contestación.

2.1.2 Igualdad de trato

Recomendación de 27 de mayo, formulada ante la Real Academia Española de la Lengua, sobre la eliminación en el* Diccionario de la Lengua Española *de la acepción «trapacería» de la palabra «gitanada», así como de la acepción quinta, «trapacero», de la entrada «gitano»

En el informe del año anterior ya se recogió la petición que había hecho esta institución a la Real Academia de la Lengua Española a fin de que modificara las acepciones del término «gitanada» y «gitano», en la nueva 23ª edición del *Diccionario de la Real Academia*, cosa que hizo parcialmente, aligerando la carga negativa u ofensiva de «trapacería» o «trapacero» como «adjetivo coloquial». Ante la no eliminación de las acepciones discriminatorias de las entradas «gitanada» y «gitano», el Defensor del Pueblo recomendó que se incluyeran las abreviaturas «negativo» y/o «despectivo» en las acepciones de «trapacería» y «trapacero» de las palabras «gitanada» y «gitano», respectivamente.

Recomendación aceptada parcialmente.

2.1.3 Seguridad

Recomendación de 1 de julio, formulada ante la Dirección General de la Policía, sobre colaboración con las autoridades policiales extranjeras para poder compartir los datos de menores, posibles víctimas de trata

Ante la inexistencia de la posibilidad de compartir con las autoridades policiales extranjeras los datos de los menores que se encuentren en paradero desconocido, se consideró necesario subsanar esta carencia para hacer más efectiva la protección de estos menores especialmente vulnerables. Por ello, se recomendó que se realicen las actuaciones oportunas que permitan compartir con las autoridades policiales extranjeras los datos de menores, posibles víctimas de trata, a efectos de su localización y evitar las situaciones de riesgo y explotación en las que puedan encontrarse, dada la naturaleza transnacional del delito de trata.

Recomendación aceptada.

2.1.4 Centros de privación de libertad

Recomendación de 30 de junio, formulada ante la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre prevención de suicidios en calabozos policiales

Con el fin de mejorar la prevención de suicidios en los calabozos del ámbito competencial del Ministerio del Interior, se consideró conveniente recomendar que se modificase la Instrucción 12/2007 de la Secretaría de Estado de Seguridad, introduciendo un apartado donde se recojan las normas y directrices que deben seguir los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado encargados de la custodia de personas detenidas para minimizar el riesgo de que estas incurran en comportamientos autolíticos.

Esta **Recomendación** ha sido aceptada. La Secretaría de Estado se ha comprometido a modificar la Instrucción.

2.1.5 Educación

Recomendación de 9 de octubre, formulada ante el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, sobre el diseño de un programa educativo específico para los menores que se encuentran en el Centro de Estancia Temporal (CETI) de Melilla

Se constató, por un lado, que en el Centro de Estancia Temporal (CETI) de Melilla se carecía de actividades, así como la inexistencia de espacios seguros para la infancia hace que la situación de los menores de edad necesite de especial atención. Por otro lado, el perfil de los menores de edad, en su inmensa mayoría de nacionalidad siria, con desconocimiento del idioma español y con graves traumas y carencias tras las experiencias vividas desde que salieron de su país, dificultaba su escolarización normalizada. Por ello, se recomendó diseñar un programa educativo específico para esos menores, en colaboración con la Secretaría General de Inmigración y Emigración, y con intervención de entidades especializadas en la infancia.

Recomendación pendiente de contestación.

2.1.6 Sanidad

Recomendación de 28 de mayo, formulada ante la Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias, para la reducción de la demora estructural que padece el Servicio de Traumatología y Ortopedia del Hospital Universitario de Canarias

Se recomendó la intensificación de las medidas adoptadas para reducir la demora existente en el referido servicio en la realización de procedimientos quirúrgicos programados.

La interesada en la queja acreditaba 22 meses de espera y la respuesta de la administración asumió que dicha espera debería prolongarse, ya que constaban pacientes con mayor antigüedad e igual prioridad que permanecían en lista de espera. Se informaba que se habían adoptado ya medidas pero, a la vista de la situación expuesta, parecieron insuficientes. Sobre el caso concreto se formuló una **Sugerencia** para que se informase a la interesada de la fecha aproximada de realización de su operación.

La **Recomendación** y la sugerencia fueron aceptadas. La Administración comunicó la adopción de varias medidas, entre ellas, la programación de intervenciones en horario de tarde, la potenciación de la cirugía mayor ambulatoria, la asignación al servicio de quirófanos extras y la contratación de anestesistas para la apertura de un quirófano de urgencias.

Recomendación de 13 de julio, formulada ante el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM), sobre el número de ciclos de fecundación* in vitro *y técnicas de reproducción asistida a los que se pueden someter las parejas sin hijos en común

Se formuló una **Recomendación** al apreciar que, por acuerdo de 14 de mayo de 2013, de la Comisión regional para el seguimiento de la fecundación *in vitro* y técnicas relacionadas, se había limitado a un solo ciclo la aplicación de estas técnicas a las parejas sin hijos en común pero en la que uno de sus miembros tuviera ya un hijo con otra pareja. Dicho Acuerdo contraría la normativa estatal que contempla tres ciclos solo reducibles por razones estrictamente clínicas. Se formuló también una **Sugerencia** sobre el asunto individual tratado en la queja.

Respecto de la recomendación la administración se comprometió a modificar los criterios cuestionados en el sentido indicado por esta institución y respecto de la sugerencia se señalaba que la interesada sería citada para actualizar la información clínica y ser nuevamente valorada.

Recomendación de 31 de julio, formulada ante la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León, sobre ayudas al desplazamiento, manutención y alojamiento de los pacientes

Se abrió una actuación para estudiar la Orden SAN/213/2013, sobre reintegro de gastos por desplazamientos a otras localidades para recibir tratamiento médico, ya que esta sigue los criterios de copago farmacéutico, a lo que se suma que se aplica una franquicia de 25 euros, con lo que las cuantías que perciben los usuarios se ven muy disminuidas y el objetivo de reintegro queda comprometido.

Dado que no se realizaron cambios, se formuló una **Recomendación** para que se mejore la cobertura en el reintegro de gastos, puesto que se considera que en el modelo territorial de esa comunidad la apuesta por servicios especializados y eficientes implica necesariamente su concentración, con lo que de no existir un sistema de compensación de gastos algo más justo se estará creando una inequidad dentro por razones territoriales.

La **Recomendación** fue aceptada y la administración ha comunicado que se ha iniciado el estudio de la revisión del modelo de determinación de ayudas.

2.1.7 Política Social

Recomendaciones de 5 de enero, formuladas ante la Consejería de Bienestar Social de la Generalitat Valenciana, sobre el cálculo de la aportación económica para residencia y sobre modificación de la normativa para tomar en consideración las cargas familiares del usuario de servicios sociales, así como los gastos básicos no cubiertos por la residencia, para determinar su capacidad económica

Se planteó en varias quejas la disconformidad con la aplicación de la normativa aprobada sobre determinación de cuantías de los precios públicos a percibir en el ámbito de servicios sociales. Se solicitó información y la administración explicó el sistema seguido y anunció su intención de modificar la normativa. El Decreto 113/2013, regulador de esta cuestión, fue declarado nulo por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, aunque la administración anunció su intención de recurrir la sentencia, de ahí que se formulase la recomendación para evitar perjuicios a los usuarios.

Con vista a la necesaria revisión del decreto se recomendó establecer un tratamiento más adecuado de las situaciones familiares más difíciles, así como que se atendiese al hecho de que la permanencia en un centro residencial no implica una cobertura absoluta de las necesidades de los usuarios, por lo que estos deben poder disponer de ciertas cantidades de dinero.

Las **Recomendaciones** fueron aceptadas, aunque la actuación tuvo continuidad con la emisión de otras recomendaciones, a consecuencia de estudio de una solicitud de inconstitucionalidad contra el artículo 35 de la Ley 7/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, en el que se incluía una modificación del texto refundido de la Ley de Tasas de la Generalitat, con efectos desde el 1 de enero de 2015.

Recomendación de 6 de febrero, formulada ante el Ayuntamiento de Recas (Toledo), sobre la suspensión del aumento de la tarifa reguladora de la tasa del servicio de ayuda a domicilio, mientras no se modifique la ordenanza fiscal correspondiente

Al advertir un incremento de la participación de los usuarios en el costo del servicio de ayuda a domicilio y no acreditarse la modificación de la Ordenanza fiscal correspondiente, que data de 2004, se formuló un **Recordatorio de deberes legales** y una **Recomendación** para que se deje sin efecto la subida hasta tanto no se modifique, como es de rigor, la normativa municipal. La cuestión afecta a personas mayores y personas en situación de dependencia.

La respuesta oficial indicó que el Pleno de la corporación dejó sin efecto las tarifas y recalculó la aportación de los usuarios, tanto dependientes como no dependientes, reduciéndola a la cuantía mínima. No obstante se apreció que la modificación de la Ordenanza no había sido objeto de publicación oficial, por lo que se formuló un nuevo recordatorio para que se subsane este defecto formal.

Recomendación de 11 de marzo, formulada ante la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid, para la modificación del criterio del cálculo de los ingresos anuales de la unidad familiar, para la obtención del título de familia numerosa de categoría especial

Se formuló una **Recomendación** al apreciar que en el caso de familias en que alguno de los progenitores es trabajador autónomo, la administración computa los ingresos brutos sin descontar los gastos necesarios para el desarrollo de la actividad.

La **Recomendación**, que fue aceptada, pretende que el cómputo se realice sobre el valor neto de los ingresos. La administración se ha comprometido a aplicar esta fórmula a partir de 2016.

Sugerencia de 27 de abril, formulada ante la Consejería de Sanidad y Política Social de la Región de Murcia, para que se reconozca a la interesada el servicio de teleasistencia y la prestación económica para cuidados no profesionales en el entorno familiar

Esta sugerencia figura a título ilustrativo, puesto que en los últimos 3 años han sido varias las remitidas a la consejería competente de la referida administración autonómica, que, en síntesis, ponían en cuestión la denegación de la prestación económica para cuidados no profesionales en el entorno familiar a personas en situación de dependencia que cumplían con los requisitos en el momento de la presentación de la solicitud de acceso a la prestaciones del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, pero que vieron denegado el acceso a esta prestación al aplicárseles requisitos aprobados con posterioridad a ese momento.

La S**ugerencia** pedía el reconocimiento de efectos retroactivos a la decisión adoptada en 2015, a la fecha del 12 de abril de 2013, en que se cumplió el plazo legal de resolución. La respuesta oficial fue de rechazo de la sugerencia, amparándose en el criterio marcado por el Servicio Jurídico del Instituto Murciano de Acción Social sobre el análisis de los efectos del silencio administrativo de carácter negativo, el nacimiento del derecho a las prestaciones y la apreciada falta de cumplimiento de los requisitos exigidos para acceder a la prestación económica en la fecha en que se dictó la resolución del Programa Individual de Atención (PIA), de acuerdo con el derecho transitorio establecido al efecto. En concreto la norma de cobertura era una Disposición transitoria de la Ley 6/2013, de 8 de julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas, en la que se establecía que los solicitantes que no tuvieran reconocido su derecho a la entrada en vigor del texto legal les resultarían de aplicación las nuevas condiciones y requisitos de acceso a la prestación establecida.

A la vista de ello, se solicitó al órgano gestor que justificase la paralización de los expedientes. La situación de desprotección se debe a una doble decisión de la administración que, por una parte, demoró el reconocimiento en atención a la crisis económica y luego efectuó una reforma normativa que creaba nuevas exigencias, disponiendo que a los expedientes no resueltos se aplicaran los nuevos requisitos.

La estimación oficial señaló que en julio de 2012 estaban pendientes de resolverse 7.244 expedientes de PIA, en los que la actuación quedó paralizada por causas no imputables a los interesados. En esa fecha, 2.443 contaban con informe favorable de la Comisión para acceder a la prestación económica de cuidados no profesionales en el entorno familiar. Dicha prestación se denegó a 548 de estos expedientes al aplicarles de manera sobrevenida los nuevos requisitos establecidos. A los interesados se les informó sobre la posibilidad de solicitar la responsabilidad patrimonial de la administración.

Tras un amplio debate con la administración, el Decreto-ley autonómico 3/2015, abre la puerta a reconducir la cuestión, estableciéndose que las resoluciones dictadas por este procedimiento podrán ser revocadas, incluso en favor de las comunidades hereditarias.

Recomendaciones de 21 de julio, formuladas ante la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid, sobre mejora del plazo de resolución de los procedimientos de Renta Mínima de Inserción

Se formularon dos **Recomendaciones** para que impartan criterios para mejorar la tramitación de las solicitudes de renta mínima de inserción, de modo que se cumpla el plazo de resolución previsto y para que se mejoren los medios humanos y materiales de los órganos encargados de tramitar dichas solicitudes. De acuerdo con el amplio análisis realizado por esta institución se constatan tiempo medios de tramitación de entre 15 y 18 meses.

Las recomendaciones fueron aceptadas. La administración indicó que desde la aprobación del nuevo Reglamento (Decreto 126/2014) y con la incorporación de nuevo personal se había logrado reducir el plazo medio de tramitación a 4 meses. El compromiso es alcanzar el plazo de tramitación previsto legalmente a finales de 2015, si bien la demanda de estas prestaciones continúa siendo elevada (en 2014 unas 1.000 por mes de media y en 2015 unas 1.020). Se indicó también, que persiste la necesidad de solicitar información complementaria en alrededor de un 90 % de los expedientes y que la mayoría de los ayuntamientos padecen de insuficiencia de medios técnicos para hacer frente al volumen de trabajo que estos procedimientos generan.

Recomendaciones de 16 de noviembre, formuladas ante el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón y al Ayuntamiento de Zaragoza, sobre la seguridad en las residencias de ancianos y la coordinación entre administraciones a tal fin

En julio de 2015 fallecieron ocho internos en la Residencia «Santa Fe» de Zaragoza, en un incendio al parecer provocado por una residente. Los primeros datos apuntaban a que el centro no contaba con licencia, por lo que se solicitó a las administraciones responsables que informasen sobre las inspecciones desarrollados.

Reunida la información se constató que la situación de la residencia era irregular y que, efectivamente, el centro carecía de licencia y presentaba graves carencias. Se recomendó la intensificación de las actuaciones de vigilancia y sanción de situaciones de este tipo y el establecimiento de un convenio entre administraciones con funciones

inspectoras concurrentes para mejorar la agilidad y efectividad de estas inspecciones sobre centros residenciales.

Por la respuesta del ayuntamiento se ha conocido que se ha puesto en marcha un plan conjunto de inspección. La actuación permanece abierta hasta que se concreten los resultados de dicho plan.

2.1.8 Seguridad Social y empleo

Recomendaciones de 19 de octubre, formuladas ante la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, sobre acceso al derecho a la asistencia sanitaria pública española para los perceptores de prestaciones económicas de escasa cuantía abonadas por el sistema suizo del seguro social

Desde 2012 se han mantenido actuaciones con el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) para determinar el alcance de la cobertura sanitaria de las personas que reciben pequeñas cantidades de los organismos suizos de protección a la vejez. El INSS mantiene que en esta situación corresponde a los interesados disponer de un aseguramiento sanitario conforme a la normativa suiza o suscribir en España un convenio especial.

Dado que las consideraciones del INSS no se consideraron suficiente, especialmente por cuanto no se ha podido establecer que estas personas tengan derecho a la asistencia sanitaria con cargo a Suiza, se le formularon **Recomendaciones** para que admitiese la cobertura sanitaria de estas personas como asegurados o beneficiarios en el Sistema Nacional de Salud, junto a sugerencias para los casos individuales.

El INSS rechazó las recomendaciones, reafirmándose en sus argumentos.

La institución realizó comprobaciones adicionales que pusieron de manifiesto que la consideración de pensionista en Suiza no conlleva necesariamente la cobertura de la asistencia sanitaria, sino que esta debe asegurarse de manera independiente, cuando la persona sea residente en aquel país. Por tanto, no cabe considerar que las personas residentes en España estén sometidas a la obligación de aseguramiento de salud en Suiza, por lo que tendrían derecho de beneficiarse del aseguramiento en el Sistema Nacional de Salud español en las condiciones generales establecidas para el mismo.

A la vista de ello **se elevaron las Recomendaciones** formuladas en su momento al INSS a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Dicho centro directivo ha reiterado el rechazo de las recomendaciones basándose en el hecho de que, tras las sentencias de varios Tribunales Superiores de Justicia, se dirigieron a la representación suiza en la Comisión Administrativa establecida en materia de Seguridad Social quien

avaló la interpretación sobre la obligatoriedad de la afiliación al régimen de sanidad suizo o a un régimen alternativo en España mediante convenio especial.

2.1.9 Actividad económica

Recomendación de 12 de marzo, formulada ante el Banco de España, a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa y a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, para crear un sistema de aviso a los clientes del riesgo de los productos de inversión

La libertad de creación de productos financieros y el acceso del público a los mercados supone el riesgo de adquirir productos no adecuados y refuerza la necesidad de proteger al inversor. Se han dado casos de distribución abusiva de instrumentos complejos de alto riesgo entre inversiones minoristas, que carecían de conocimientos y escasa o nula experiencia financiera, el ejemplo más notorio ha sido la comercialización de las participaciones preferentes entre ahorradores sin conocimiento para calibrar el riego de un producto híbrido.

La Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) y el Banco de España tienen entre sus objetivos la protección de los clientes y velar por la transparencia en el mercado. La CNMV ha reforzado la protección del inversor en la Inversión Colectiva. Los partícipes de los fondos de inversión disponen de un documento de Datos Fundamentales para el Inversor (DFI) que le permite identificar riesgos y comparar entre distintos productos. También el cliente bancario cuenta ahora con una Ficha de Información Precontractual (FIPRE) en la oferta de préstamos hipotecarios y otra de Información Personalizada (FIPER), para velar de este modo por una concesión responsable de crédito.

A su vez la Autoridad Europea de Mercados y Valores (ESMA) estableció una metodología para clasificar los diversos instrumentos financieros, con el fin de poder avisar a los inversores sobre aquellos productos que pueden constituir una serie amenaza para su patrimonio, pudiendo llegar a prohibir temporalmente la comercialización de los mas arriesgados.

Además de la información que se ha de facilitar a los clientes suscriptores de productos financieros habría que establecer algún mecanismo de advertencia del nivel de riesgo de dichos productos con carácter objetivo.

Por eso, se ha recomendado y se ha reiterado en varias ocasiones, desde el año 2012, establecer un sistema efectivo consistente en un código de colores sencillo e intuitivo, como los que utilizan los semáforos, en el que el verde es un riesgo bajo, el amarillo un riesgo medio y el rojo un riesgo alto. Con esta propuesta se pretendía que el

inversor dispusiese en el momento de la suscripción: la ficha informativa del producto; el contrato tipo predispuesto por la CNMV; y encima del lugar reservado a la firma del cliente un aviso de riesgo sobre la peligrosidad del producto.

La **Recomendación** ha sido aceptada por la Comisión Nacional del Mercado de Valores que preparó un proyecto de Circular. Por el Banco de España que ofreció su colaboración a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera para que se aprobase una norma que incluyera el sistema de avisos a los productos bancarios. Y finalmente, el Ministerio de Economía y Competitividad ha aprobado la Orden ECC/2316/2015, de 4 de noviembre, relativa a las obligaciones de información y clasificación de productos financieros, que establece una clasificación de estos productos mediante una escala de seis colores, y numerándolos del 1 al 6.

Recomendación de 14 de septiembre de 2015, dirigida a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, Ministerio de Economía y Competitividad, para que se apruebe el régimen jurídico de la actividad de las empresas de recobro de deudas

La mayoría de profesionales que se dedican al recobro de créditos impagados utilizan métodos legales y lícitos, pero existen otros que con sus actuaciones lesionan gravemente los derechos más fundamentales de la persona, utilizando procedimientos coactivos y humillantes.

Los deudores solo pueden denunciar este tipo de situaciones ante la justicia. De hecho, en los últimos años se ha construido una doctrina jurisprudencial, tanto por parte del Tribunal Supremo como de las Audiencias Provinciales, aplicable a la ilicitud de prácticas de recobro que suponen una intromisión ilegítima en el derecho del honor del presunto deudor.

La sentencia del Tribunal Supremo número 306/2001, de 2 de abril, señala el carácter ilícito de ciertas prácticas en el recobro extrajudicial de deudas y reclama a los poderes públicos la necesidad de remediar estas situaciones dada la proliferación de la utilización de estos instrumentos coactivos. La sentencia manifiesta literalmente que «Por muy deseable que sea la existencia de medios extrajudiciales para la efectividad de los derechos de crédito que se ostenten frente a terceros, ello no permite sustituir la fuerza coactiva de los Poderes Públicos por actuaciones privadas que atenten a la dignidad de las personas o invadan su intimidad» (Fundamento Jurídico Segundo de la Sentencia del Tribunal Supremo).

El Tribunal Supremo califica de ilegítimo el procedimiento para cobrar cuentas pendientes consistente en hacer público en el entorno del moroso que debe dinero y reclama la necesidad de remediar estas situaciones. Se reitera la doctrina de que no

pueden quedar justificadas por usos sociales y menos aún por la Ley, conductas que tienen un evidente carácter intimidante o vejatorio.

La Sentencia del Tribunal Supremo número 615/2004, de 1 de Julio 2004, refuerza la idea de que la divulgación en determinadas circunstancias, de los datos concernientes a la morosidad del deudor, aunque sea cierta, implica un vejamen o acción denigratoria que atentan contra la dignidad de la persona humana y lastiman y lesionan el honor del sujeto afectado.

En los países del entorno, hay ejemplos de regulación de esta actividad, como en Alemania, la «Rechtsberatungsgesetz» o Ley de Asesoramiento Jurídico Alemana, en Francia las empresas de recuperación de deudas deben cumplir unos requisitos legales establecidos por un Decreto del año 1996. Gracias a lo cual, la recuperación de impagados es una actividad que goza de un prestigio profesional. En España no existe por el momento una normativa que regule la actividad del recobro. Este vacío legal permite la existencia de empresas dedicadas al recobro que utilizan métodos poco ortodoxos para cobrar.

Por estas razones se recomendó regular la actividad de recobro de deudas estableciendo las cautelas necesarias para dar protección a los derechos del deudor. Recomendación que ha sido rechazada.

Con posterioridad se ha personado en la institución una asociación de empresas de recobro solicitando que se continúe en esta línea que sería beneficioso para el sector.

2.1.10 Consumo

Recomendación de 5 de octubre, formulada ante la Secretaría de Estado de Energía, para garantizar la independencia en los procesos de penalización por fraude eléctrico

Diversas quejas denunciaban la vulneración de los derechos fundamentales a la defensa y a la presunción de inocencia debido a la exigencia de cantidades en torno a los dos mil euros por supuestos fraudes de energía eléctrica, sin pruebas de cargo suficientes. Se alegaba la falta de imparcialidad de las empresas distribuidoras, que realizaban las correspondientes inspecciones, en ocasiones a través de empresas subcontratadas.

Bajo la normativa vigente, las empresas distribuidoras detectan el fraude y aplican las correspondientes penalizaciones. Las cantidades recaudadas se consideraban ingresos del sistema hasta que el Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica, incluyó un «incentivo a la reducción del fraude» a favor

de las empresas distribuidoras pasando a retribuirlas económicamente por cada fraude detectado.

En fecha 16 de julio de 2015, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) elaboró el informe (PDN/DE/001/2015) en el que propone establecer un procedimiento de detección del fraude eléctrico en el que, tanto la inspección como el establecimiento de la penalización corran a cargo de las empresas distribuidoras. Solo en el caso de que el ciudadano recurra administrativamente, la penalización podrá ser revisada por la administración.

Las penalizaciones por fraude tienen una naturaleza materialmente sancionadora, puesto que concurren en ella los dos requisitos que han fijado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos a los efectos de precisar la verdadera naturaleza sancionadora de una medida, ha de verificarse (i) si tiene carácter general porque protege los derechos e intereses de los miembros de la comunidad y se dirige potencialmente a la población entera y (ii) si la finalidad de la pena es punitiva y disuasoria al mismo tiempo.

En el presente caso se cumple el primero de los requisitos, pues la penalización del fraude eléctrico está explícitamente orientada a la salvaguarda de dos objetivos de interés general:

1. evitar que el común de los ciudadanos sufrague el importe del fraude;
2. prevenir situaciones de riesgo para la vida o la integridad de las personas.

Dado que la penalización del fraude eléctrico es una actividad materialmente sancionadora que implica el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos, no puede ser atribuida a una empresa, pues ello socavaría la garantía de imparcialidad que al mismo tiempo forma parte del núcleo de derechos fundamentales inherente al ejercicio de esta potestad. La independencia y la imparcialidad del juzgador son un derecho reconocido en el artículo 6.1 de la Convención Europea de Derechos Humanos y en el artículo 25 de la Constitución Española, tal y como ha sido interpretada por la jurisprudencia constitucional.

Se **recomendó** preservar el carácter público de los procesos de persecución del fraude eléctrico, encomendando la instrucción y resolución de los expedientes a funcionarios de carrera.

2.1.11 Catastro

Recomendación de 15 de junio, formulada ante la Secretaría de Estado de Hacienda, para acomodar la redacción del artículo 7.2.b del Real Decreto

Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, al Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo

El valor catastral asignado a las parcelas catastrales que en su día recibieron la calificación de urbanizables, de acuerdo con la legislación anterior a 2008, se equipara con el valor de las parcelas urbanas, e incluso dicho valor se aumenta, debido a que para calcular el valor individual, se aplica la edificabilidad máxima, con los usos y categorías asignados a cada parcela. Se había recomendado reiteradamente la adecuación de la valoración de estos terrenos a la realidad inmobiliaria.

La Secretaría de Estado de Hacienda, tras la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014, aceptó la recomendación de modificar el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario para que solamente tributaran como urbanos los suelos que disponían de un planeamiento de desarrollo.

La **Recomendación** de modificar la normativa de valoración de los suelos que no hayan alcanzado las características del suelo urbano para que tributen por su valor real aún no ha sido aceptada, por lo que se ha reiterado la recomendación formulada.

2.1.12 Función pública

Recomendación de 19 de agosto, formulada ante la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, sobre la inclusión en el Estatuto Básico del Empleado Público de precisiones sobre el permiso por hospitalización, o intervención quirúrgica sin hospitalización, de familiares y parientes de pacientes que precisen reposo domiciliario

Con motivo de diversas quejas en las que se denegaba el permiso mencionado a funcionarios con familiares que padecían enfermedades precisadas de atención permanente, se instó a la Secretaría de Estado para que promoviera la inclusión –en el texto del artículo 48 a) del Estatuto Básico del Empleado Público– del permiso por hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización de familiares y parientes que precisen reposo domiciliario, con las precisiones que se estimen pertinentes, de manera favorable y acorde con la conciliación de la vida familiar y laboral.

Esta **Recomendación** fue aceptada, si bien quedó condicionada a que la propuesta fuese sometida a la valoración previa por parte de las comunidades autónomas, a través de la Comisión de Coordinación del Empleo Público. Desde la Dirección General de la Función Pública se ha procedido ya a incluir este asunto en el

orden del día de la comisión citada, quedando pendiente la celebración de la sesión correspondiente.

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

En el epígrafe 3 de este informe se da cuenta de las solicitudes de intervención ante el Tribunal Constitucional, recibidas este año. En ocasiones, a pesar de decidirse la no interposición del recurso solicitado, por no encontrar motivos suficientes para ello, se considera que en algunos puntos la ley en cuestión puede ser objeto de una mejor aplicación a partir de las recomendaciones que se hace a la Administración. A continuación se reseñan aquellas leyes que han sido objeto de recomendaciones específicas.

2.2.1 Recomendaciones formuladas en relación con la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana

Recomendaciones formuladas el 29 de junio de 2015 a la Secretaría de Estado de Seguridad (Ministerio del Interior), al Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco, al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra y al Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña

1. Elaborar con carácter urgente instrucciones para la práctica de los registros corporales externos a que se refiere el artículo 20.2 b) de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana. En dichos registros se tendrá en cuenta lo dispuesto en el artículo 4 de dicha Ley, referido a los principios rectores de la acción de los poderes públicos en relación con la seguridad ciudadana, en particular el principio de proporcionalidad y el sometimiento al control jurisdiccional de todas las potestades y facultades. Y las instrucciones establecerán la obligatoria remisión inmediata al Juzgado competente y a la Fiscalía de la diligencia de registro corporal externo, de sus causas y de la identidad del agente que la adoptó, que han de constar por escrito según dispone el artículo 20.2.b), segundo inciso, de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana.
2. Elaborar con carácter urgente instrucciones que garanticen la interpretación y aplicación del modo más favorable a la plena efectividad de los derechos fundamentales de reunión y manifestación, como exige el artículo 4.1, párrafo segundo, de la Ley, de las infracciones leves establecidas en los artículos 37.1 y 37.3, relativas a la celebración de reuniones o manifestaciones

incumpliendo los deberes establecidos en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.

Las expresiones «buen orden de las reuniones y manifestaciones» del artículo 37.1 en conexión con el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 9/1983 y «alteraciones menores en el normal desarrollo» del artículo 37.3 han de interpretarse en el sentido más favorable al libre ejercicio de los derechos de reunión y manifestación, de modo que solo en casos excepcionales se imponga sanción por alteración del orden o del normal desarrollo de reuniones y manifestaciones.

3. Elaborar con carácter urgente instrucciones que garanticen la interpretación y aplicación del modo más favorable a la plena efectividad de la libertad de expresión, con respeto al derecho fundamental a la información, de la infracción grave establecida en el artículo 36.23 de la Ley.

   En particular, no puede interpretarse la expresión «uso no autorizado de imágenes o datos personales o profesionales» en el sentido de que se exija una autorización administrativa previa para la difusión de tales imágenes o datos.

   Asimismo, el artículo 19, relativo a la aprehensión de efectos procedentes de un delito o infracción administrativa, no puede interpretarse en el sentido de que sea posible una aprehensión de material informativo sin autorización judicial.

   Finalmente, la dificultad que puede entrañar para el ciudadano conocer a priori que el uso de determinados datos o imágenes puede poner en peligro la seguridad o en riesgo el éxito de una operación policial, aconseja reservar su aplicación para cuando se acredite dolo o conocimiento cierto de estas circunstancias.

Recomendaciones formuladas el 29 de junio de 2015 a la Secretaría de Estado de Seguridad, Ministerio del Interior

Con relación al régimen especial de Ceuta y Melilla establecido en la Disposición adicional décima de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social, se ha considerado conveniente formular al Ministerio del Interior las siguientes Recomendaciones.

1. Desarrollar con carácter urgente, y por disposición reglamentaria, el procedimiento establecido en la Disposición adicional décima de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los

extranjeros y su integración social, que contemple la necesidad de dictar una resolución administrativa, con asistencia letrada y de intérprete e indicación de los recursos que se podrán interponer contra ella. Todo ello de conformidad con la interpretación realizada del alcance del artículo 106 de la Constitución española para los procedimientos de extranjería, por la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/2013, de 31 de enero.

2. Dejar constancia escrita en dicho procedimiento de que al extranjero se le ha facilitado información sobre protección internacional y que se ha verificado, mediante un mecanismo adecuado de identificación y derivación, las necesidades de protección internacional, que no es menor de edad o la concurrencia de indicios de que pudiera ser víctima de trata de seres humanos. Todo ello de conformidad con lo previsto en la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

2.2.2 Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades aseguradoras y reaseguradoras

Recomendaciones formuladas el 15 de octubre de 2015 a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, Ministerio de Economía y Competitividad

1. Aprobar el correspondiente reglamento de desarrollo previsto en el apartado Ocho de la nueva Disposición adicional primera de la Ley de Ordenación de la Edificación, antes de su entrada en vigor.
2. Establecer alguna cautela para el período comprendido entre la solicitud y la obtención de la licencia de edificación. Fase en que el retraso puede ser responsabilidad de la administración pública.
3. Concretar la responsabilidad de las entidades de crédito respecto a la disposición de cantidades de la cuenta especial si se desvía su finalidad.
4. Especificar la actuación del promotor y de las compañías aseguradoras y/o de las entidades bancarias en la prórroga voluntaria del contrato, así como detallar la posición del beneficiario.
5. Contemplar el funcionamiento de las sociedades cooperativas de vivienda, con la finalidad de establecer garantías para las cantidades que perciben en la fase anterior a la obtención de la licencia.

2.2.3 Ley 7/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Comunitat Valenciana

Recomendaciones formuladas el 27 de marzo de 2015 a la Conselleria de Bienestar Social de la Generalitat Valenciana

En marzo de 2015 se resolvió no interponer el recurso solicitado contra el artículo 35 de la Ley de acompañamiento de la Comunidad Valenciana, que modificó el texto refundido de la Ley de tasas autonómica para introducir tres tasas por servicios sociales (por los servicios de residencia, de centro de día o de noche, y de vivienda tutelada), destinados a personas mayores y a personas con discapacidad. No se encontraron argumentos para sustentar el recurso, aunque se apreció que la normativa deja en ocasiones desprotegidos a los cónyuges. También se advirtió que el cómputo de rentas es demasiado amplio y que comprendía prestaciones de terceros (p. ej. cónyuge o hijos) que tienen un carácter finalista, vinculadas a la dependencia o la discapacidad.

En concreto, se formularon las siguientes tres **Recomendaciones**:

1. incluir en la norma la referencia a que si el resultado de las fórmulas aplicadas es negativo, el sujeto pasivo está exento de la obligación de pago de la tasa;
2. para los casos de contribuyentes con cónyuge o pareja de hecho reducir la cuota de la tasa, con la finalidad de que la persona no usuaria disponga de ingresos al menos iguales al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM);
3. excluir del cómputo de rentas del cónyuge o pareja de hecho y, en su caso, de los otros miembros de la unidad familiar que se tengan en consideración para la determinación de la renta de la persona usuaria, las ayudas, subvenciones, prestaciones, pensiones o cualquier otro ingreso de origen público o privado que estos perciban en razón de su situación de discapacidad o dependencia, como los que, a título ilustrativo, se citan en la consideración V de la presente recomendación.

La Administración comunicó la aceptación de las tres **Recomendaciones** y anunció que se habían iniciado los trámites para la derogación de la citada norma. Dicha derogación se ha llevado a efecto a través de la Ley de la Comunidad Valenciana 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, que suprime las tasas por prestación del servicio de centro de día y de noche y reduce las tasas por atención residencial y por el servicio de

vivienda tutelada, entre otros factores por el incremento de la cantidad mínima computada para gastos personales.

2.3 RECOMENDACIONES SURGIDAS DE LOS ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

2.3.1 Estudio sobre *La escucha del menor, víctima o testigo*

La preocupación del Defensor del Pueblo por la posición jurídica del menor en el proceso judicial motivó el estudio *La escucha y el interés superior del menor. Revisión judicial de medidas de protección y procesos de familia*, presentado en mayo de 2014, y del que se dio cuenta en el informe correspondiente al pasado año. Este estudio se ocupaba de dos procedimientos civiles: el de oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores y los denominados «procesos de familia».

En este nuevo estudio se trató de dar continuidad a esta línea de trabajo, poniendo la atención en la escucha del menor en el proceso penal como víctima o testigo. El objetivo fue, pues, ocuparse de quienes pueden padecer una «doble victimización» –en el sentido más propio del término en el caso de las víctimas de un delito– si el sistema judicial penal no atiende las orientaciones más modernas que, partiendo de los artículos 3.1 y 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, inciden en el derecho del menor a que su interés sea una consideración primordial, así como su derecho a ser escuchado en «todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño».

Los artículos 96.1 y 10.2 de la Constitución española se refieren, respectivamente, a la incorporación de los tratados internacionales al ordenamiento interno y a la interpretación de los derechos fundamentales y libertades de conformidad con los tratados sobre la materia. Por su parte, el artículo 39.4 establece que «los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos». De acuerdo con todo ello, la Convención sobre los Derechos del Niño se sitúa en lo alto de la pirámide normativa tras la Constitución, con un rango especial que exige la modificación, derogación o inaplicación de las normas legales y reglamentarias que la contradigan. Sus disposiciones, así como las observaciones del Comité de los Derechos del Niño, han de servir además como criterios interpretativos respecto de los derechos del niño. Lo mismo puede predicarse de las recomendaciones del Consejo de Europa.

De ahí que sea preciso incorporar progresivamente en la práctica cotidiana de los operadores jurídicos, tanto en procedimientos administrativos como judiciales, la nueva filosofía en el tratamiento de los derechos del niño, que emana de los instrumentos

internacionales. En ese objetivo, las directivas comunitarias representan un indudable avance.

En España, además de la regulación específica, particularmente la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, es imprescindible referirse a la Circular 3/2009, de 10 de noviembre, de la Fiscalía General del Estado sobre protección de los menores víctimas y testigos, a la práctica judicial y a los protocolos de actuación en las Comunidades Autónomas o partidos judiciales que los tengan.

Recientemente, el Estatuto de la víctima del delito (Ley 4/2015, de 27 de abril) recoge en un solo texto legislativo un catálogo de derechos, trasponiendo las directivas de la Unión Europea en la materia. Con ello se supera el plano exclusivamente procesal y se ofrece una perspectiva social a todas las víctimas que lo sean de cualquier delito, incluyendo en dicho concepto a sus familiares. Esta regulación era necesaria para colmar lagunas que se detectaban en nuestro ordenamiento. No obstante, los expertos consultados coinciden en que podría haberse aprovechado la ocasión para elaborar un Estatuto de la víctima menor de edad, si bien existen referencias expresas a los menores víctimas en el articulado.

El derecho del niño a ser escuchado y la obligación simultánea de garantizar el derecho de defensa del acusado configuran una realidad en la que son precisas medidas para que el niño no padezca una «segunda victimización».

Por ello, este estudio pretende analizar las fortalezas y deficiencias que se detectan en nuestro ordenamiento jurídico y en la práctica habitual y, para ello, además de cotejar los estándares internacionales y europeos con la legislación española, resultaba oportuno llevar a cabo varias jornadas de reflexión con actores relevantes en el proceso penal, para estudiar el trabajo cotidiano de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de los órganos judiciales.

Con este propósito, se llevaron a cabo cinco jornadas de debate entre el 5 de noviembre y el 3 de diciembre de 2014, para cuya preparación se elaboró una lista abierta de cuestiones a considerar. Este método permitió reunir a actores relevantes, quienes, sobre una lista de temas que conocen con antelación, mantienen una discusión abierta y, al propio tiempo, estructurada.

El orden sistemático decidido para la realización del estudio comprende la elaboración de una síntesis de los parámetros internacionales y europeos, el análisis de la manera de escuchar al niño en los tres momentos claves del proceso penal (la sede policial, la preconstitución de la prueba y el juicio oral) y la elaboración de las correspondientes conclusiones y recomendaciones. Todo ello poniendo el foco de atención en la escucha del menor víctima o testigo, desde la vocación institucional del

Defensor del Pueblo de analizar la realidad y procurar influir en la modificación de las normas o prácticas operativas con el fin de lograr una mejor garantía del derecho del menor a ser escuchado.

Conclusiones

1. Examinados los parámetros internacionales y europeos fundamentales, puede concluirse que la normativa española, una vez publicada la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, está sustancialmente adaptada a dichos parámetros en lo que se refiere a la escucha del menor víctima o testigo.

Han de mencionarse cuatro ideas fundamentales de la escucha: que el menor se exprese libremente, que cuente con información para hacerlo, que la audiencia se produzca en un «entorno amigable» y que lo que diga sea tomado en consideración.

a) Libre expresión

El artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño se refiere al derecho de los menores a expresar libremente su opinión en todos los procesos.

Los parágrafos 62 a 64 de la Observación General 12 del Comité de Derechos del Niño se refieren a que debe tener la oportunidad «de ejercer plenamente su derecho a expresar libremente sus opiniones de conformidad con la resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social».

En el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativa a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía se habla del derecho a presentar sus opiniones, necesidades y preocupaciones.

Conforme al artículo 1.2, segundo inciso, de la Directiva 2012/29/UE, «prevalecerá un planteamiento sensible a la condición de menor, que tenga en cuenta la edad del menor, su grado de madurez y su opinión, al igual que sus necesidades e inquietudes».

b) Información para su ejercicio

El derecho a ser oído en la Resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social está directamente relacionado con el derecho a ser informado; en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativa a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía se habla también del derecho a la información sobre la causa, en el sentido más amplio, sin el que la escucha quedaría en buena medida vacía de contenido.

c) Audiencia en un «entorno amigable»

Todos los instrumentos internacionales y europeos aluden de una u otra forma a lo que pudiéramos denominar «entorno amigable de la escucha». A título de ejemplo, la

Resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social se refiere al derecho del menor a ser protegido de sufrimientos durante el proceso de justicia; asimismo, el artículo 24 de la Directiva 2012/29/UE establece una serie de medidas con este propósito.

d) Toma en consideración de lo que dicho por el menor

Conforme a la Resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social, ha de prestarse «la debida consideración a las opiniones y preocupaciones del niño y, si no les es posible atenderlas, explicando al niño las causas».

En el Consejo de Europa, la Guía sobre la justicia amigable de 2010 se refiere al «respeto y sensibilidad» con que deben ser escuchados los niños. La Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, consagra que «toda víctima tiene el derecho a entender y ser entendida» (artículo 4, primer inciso). El lenguaje habrá de ser claro, sencillo y accesible, teniendo en cuenta factores como la «minoría de edad» (artículo 4a). El derecho a la información de toda víctima se establece con un contenido extenso (artículo 5). La Fiscalía vela por la protección de los menores para que no les perjudique el desarrollo del proceso (artículo 19, párrafo segundo). Las medidas de protección de los artículos 25 y 26 garantizan un «entorno amigable».

Se establecen una serie de medidas de protección para la fase de investigación (artículo 25.1a, b y c) que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 23.4, son aplicables a menores de edad víctimas de algún delito contra la libertad o indemnidad sexual. Se trata de que «se les reciba declaración en dependencias especialmente concebidas o adaptadas», «que se les reciba declaración por profesionales que hayan recibido una formación especial para reducir o limitar perjuicios a la víctima, o con su ayuda» y «que todas las tomas de declaración a una misma víctima le sean realizadas por la misma persona, salvo que ello pueda perjudicar de forma relevante el desarrollo del proceso o deba tomarse la declaración directamente por un juez o un fiscal». Asimismo, de conformidad con el artículo 26.1a, «las declaraciones recibidas durante la fase de investigación serán grabadas por medios audiovisuales y podrán ser reproducidas en el juicio»; este último artículo es aplicable a todos los procesos con menores víctimas. Se trata de medidas que habrá de aplicar tanto la policía como jueces y fiscales, formuladas en términos imperativos cuya puesta en práctica exige necesariamente adoptar decisiones en cuanto a medios personales (suficiente personal y formación del mismo) y materiales (instalaciones).

En el marco del artículo 24.3, se evaluarán las necesidades de cada menor víctima y esta evaluación individual «tomará en consideración sus opiniones e intereses». Las previsiones de la Ley de Enjuiciamiento Criminal –en preceptos como el artículo 433 párrafo cuarto, 448 párrafo tercero, 681.3 o 707 párrafo segundo, entre

otros– o la Circular 3/2009, de 10 de noviembre, de la Fiscalía General del Estado, constituyen elementos claves del sistema.

Como consideración crítica hay que indicar que no se recoge expresamente la previsión, como pide la Resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social, de que se expliquen al niño las causas por las que no se ha atendido a sus opiniones y preocupaciones. No obstante, cabe la interpretación de que así debe ser teniendo en cuenta la amplitud del derecho a la información, que incluye la indicación de los cauces para comunicarse con la autoridad (artículo 5.1j) y el espíritu que encierra en su conjunto el Estatuto de la víctima.

Los déficits que, de hecho, se detectan no obedecen, pues, a insuficiencias normativas sino a limitación de medios personales y materiales.

2. La escucha del menor ha de efectuarse al mismo tiempo que se mantiene el principio de contradicción en el proceso y las garantías de defensa del justiciable.

3. Debe permitirse al menor víctima de delito denunciar por sí solo para hacer efectiva una participación completa y plena en el proceso judicial, sin perjuicio de que se le dote de mecanismos de apoyo para este propósito.

4. Los menores víctimas de delitos tienen reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita con independencia de su situación económica, si bien no existe un turno de oficio específico de abogados para atender a los menores víctimas, como sí los hay para los menores infractores o las víctimas de violencia de género.

5. La primera atención policial a la víctima es esencial (recepción, manera de preguntar). Ha de evitarse tanto el riesgo de sobreseimiento por falta de pruebas como la denominada «segunda victimización». Es necesario crear espacios no hostiles para realizar la exploración del menor por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o para recibir su testimonio; los uniformes, las armas, la estética de los edificios, cohíben al menor.

6. Cuando se trata de menores de corta edad, es un riesgo posponer la declaración o incluso repetirla nuevamente en la fase de juicio oral ante un tribunal, porque los recuerdos que tendrá el menor serán los últimos y estos estarán alterados por el transcurso del tiempo.

7. La especialización policial es esencial para el adecuado tratamiento de los menores víctimas de delitos, así como su implantación en todos los territorios y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

8. Con independencia de la existencia de especialización policial en los distintos cuerpos, lo cierto es que, con gran frecuencia, quien interviene en primer lugar en situaciones de menores víctimas es la **patrulla de seguridad ciudadana,** de ahí la

necesidad de una formación básica sobre estos temas para que sus componentes sepan lo que tienen que hacer y cómo hacerlo desde un primer momento.

9. El ofrecimiento de acciones que ha de ser realizado por la policía a la víctima de todo delito se lleva a cabo con normalidad, pues está integrado en las prácticas de los diversos cuerpos policiales; además, al presentar la denuncia, el formulario específico establecido al amparo de la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas a víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, se imprime de forma automática para ser entregado al denunciante. Cuestión distinta es el lenguaje técnico utilizado, tanto en el ofrecimiento de acciones como en las previsiones contenidas en esta ley y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, lenguaje difícilmente comprensible para un menor. Ello refuerza la importancia de las Oficinas de asistencia a las víctimas, que en este caso se encargarían de explicar y aclarar las dudas que puedan surgir con un tipo de lenguaje que asegure la comprensión de los derechos del menor.

10. Al menor no se le informa expresamente en la policía de que no está obligado a declarar contra determinados familiares, lo que puede empañar la eficacia procesal de la declaración si la denuncia es contra alguno de ellos. El artículo 416.1 párrafo segundo de la Ley de Enjuiciamiento Criminal dispone que los testigos al ser oídos en declaración deben ser advertidos por el juez instructor de que pueden acogerse al artículo 416.1 párrafo primero de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en el sentido de estar exonerados de declarar por parentesco.

11. Sobre el asunto del acompañamiento al menor para realizar la declaración, las directrices emanadas de la Resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas mencionan la **necesidad de acompañamiento en todo momento**. Existen razones sólidas tanto a favor como en contra de la presencia de los padres, por lo que lo fundamental será tener en cuenta las circunstancias del caso concreto.

12. En general, se procura **que víctima y autor no se encuentren en dependencias policiales**, cuidando que las citaciones impidan una posible coincidencia.

13. Aunque todos los profesionales consultados comparten la idea de que el niño debe declarar el menor número de veces posible, no existe un criterio único que las cuantifique, ni que indique si es más apropiado que se tome declaración en sede policial o directamente en los juzgados. Se entiende que cada caso es distinto, resultando diferente si, al presentar la denuncia, existe autor conocido o no. Si no hay un autor conocido, los representantes de los distintos cuerpos policiales ven adecuado tomar una primera declaración a la mayor brevedad posible con el fin de poder dar inicio a la investigación. De esta forma, se obtiene un testimonio más fiable en cuanto a los recuerdos que pueda tener el menor de lo sucedido y menos contaminado por el paso del tiempo.

14. Si el menor, acompañado o no, acude al juzgado a presentar una denuncia, puede ocurrir que no haya ningún **técnico del equipo psicosocial para atenderle**, al no existir turno de guardia para este propósito, si bien su presencia ayudaría a disminuir el impacto emocional que puede suponer para el menor dicha comparecencia.

15. Debido a la actual situación de la mayoría de los juzgados del ámbito penal, en la práctica puede pasar mucho tiempo, incluso años, desde el comienzo del proceso hasta que se dicta sentencia, por lo que resulta altamente conveniente la preconstitución de la prueba.

16. La preconstitución de la prueba, practicada con todas las garantías y grabada, es un instrumento adecuado para cohonestar la prevención de la «victimización secundaria» del menor y el derecho de defensa del imputado. No obstante, es importante llevarla a la práctica en un momento procesal, por una parte, cercano a los hechos y, por otra, suficiente para que pueda constituir, en su caso, prueba de cargo, en razón de que se haya podido ejercer una defensa adecuada del imputado.

17. No existe un criterio uniforme en cuanto al modo en que debe preconstituirse la prueba. De las aportaciones de los asistentes a las jornadas de debate para la realización de este estudio se observa que varían las condiciones en función de la disponibilidad material de los juzgados, así como de la voluntad del juez. En todo caso, es preferible que exista una sala debidamente preparada y con la participación en la práctica de la prueba de personal especializado.

18. En la vista oral, si bien la escucha en la propia sala de vistas adoptando medidas de precaución (como el uso de biombos o «peceras») resulta posible para evitar el contacto físico entre menor y agresor y, al propio tiempo, garantizar la contradicción, resulta más conveniente para preservar el superior interés del niño el uso de videoconferencia desde una sala diferente. Sin embargo, no todos los órganos judiciales disponen de instalaciones y personal suficiente para llevar a cabo esta práctica.

19. La preservación de la intimidad del menor víctima o testigo es una necesidad esencial y transversal que abarca desde la denuncia hasta la sentencia y aun después. No obstante, en ocasiones no se consigue dicha preservación, apareciendo datos en los medios de comunicación que permiten la identificación y causan grave daño a los niños.

20. El plazo de un año establecido en la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas a víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual para solicitar las ayudas previstas, puede resultar insuficiente en algunos casos.

Recomendaciones

I. Al Consejo General del Poder Judicial; Fiscalía General del Estado; Ministerio deJusticia; Direcciones Generales de la Policía, de la Guardia Civil, de los Mossos d'Esquadra, de la Ertzaintza, y de la Policía Foral de Navarra; Consejerías de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia; Consejo General de la Abogacía Española, y Consejo General de Procuradores de España

1. Llevar a cabo programas de formación con motivo de la publicación del nuevo Estatuto de la víctima (Ley 4/2015), con especial atención a la víctima menor de edad, atendiendo a cuestiones como los nuevos derechos, forma de efectuar la declaración, motivación de las resoluciones y cualesquiera otros aspectos que fomenten la adecuada escucha del menor en el proceso penal, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del mencionado Estatuto.

II. Al Ministerio de Justicia y Consejerías de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia

2. Adoptar las medidas necesarias para disminuir el impacto emocional que supone para el menor tener que acudir al juzgado, teniendo en cuenta a estos efectos experiencias de países de nuestro entorno cultural en los que la toma de declaración se realiza en ludotecas o espacios infantiles. Si no resulta posible esta opción, al menos procurar evitar todos los formalismos que pudieran intimidar al menor, como entrar por la puerta principal de los juzgados y no disponer de una sala de espera propia y adaptada.

3. Dotar a todos los edificios judiciales en que se lleven a cabo juicios orales de naturaleza penal de sistemas de videoconferencia en una sala específica y distinta a la de vistas, de modo que el menor víctima o testigo de un delito, en el supuesto de que por no haberse preconstituido la prueba o por otras razones deba declarar en el juicio, lo haga por videoconferencia desde esa sala específica, la cual estará diseñada para que el menor pueda prestar la declaración en un entorno adecuado y acompañado de personas de su confianza. Esta sala también podría ser utilizada para preconstituir prueba grabada.

4. Crear nuevas Oficinas de asistencia a las víctimas en el territorio de su jurisdicción o, cuando menos, reforzar las existentes dotándolas de

mayores medios personales y materiales para un óptimo funcionamiento y respuesta a las necesidades sociales. En particular, se procurará que una persona al servicio de la Oficina asista al menor desde que se interpone la denuncia, tanto para mantenerle informado, como para ser su persona de contacto y apoyo, y le acompañe en las fases policial, de preconstitución de la prueba y en el juicio.

5. Que se adopten las medidas necesarias para que los miembros de los equipos psicosociales se turnen en la realización de las guardias como el resto del personal del juzgado, todo ello en defensa del superior interés del menor víctima o testigo en un proceso penal.

6. Proponer la inclusión en el proyecto de Ley de Presupuestos para 2016, correspondiente al ámbito territorial de su competencia, de las partidas necesarias para la plena satisfacción de los derechos de los menores víctimas de delitos, establecidos en el Estatuto de la víctima (Ley 4/2015).

III. A la Fiscalía General del Estado

7. Adoptar las iniciativas necesarias para evitar el conocimiento público de la identidad de los menores víctimas de delito en los procesos penales, tanto en la instrucción como en el juicio, a la luz de lo dispuesto en el artículo 19, párrafo segundo, del Estatuto de la víctima (Ley 4/2015), en cuya virtud «en el caso de las víctimas menores de edad, la Fiscalía velará especialmente por el cumplimiento de este derecho de protección, adoptando las medidas adecuadas a su interés superior cuando resulte necesario, para impedir o reducir los perjuicios que para ellos puedan derivar del desarrollo del proceso».

8. Adoptar las iniciativas necesarias para que en todos los casos se procure evitar la confrontación visual de los menores testigos de delitos con el inculpado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 448 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en la redacción dada por el Estatuto de la víctima (Ley 4/2015), teniendo en cuenta que en dicho artículo se configura como posibilidad y no como obligación.

IV. Al Ministerio de Justicia

9. Fomentar campañas de sensibilización social a favor de los derechos de los menores víctimas de delitos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del Estatuto de la víctima (Ley 4/2015).

10. Impulsar la reforma del artículo 7 de la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas a víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual para ampliar el plazo de prescripción de la acción para solicitar las ayudas previstas en dicha ley.

V. Al Ministerio de la Presidencia

11. Fomentar la autorregulación de los medios de comunicación social de titularidad pública y privada en orden a preservar la intimidad, la dignidad y los derechos de las víctimas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del Estatuto de la víctima (Ley 4/2015).

VI. A las Direcciones Generales de la Policía, Guardia Civil, Mossos d'Esquadra, Ertzaintza y Policía Foral de Navarra

12. Garantizar en la investigación policial de delitos cometidos contra menores la estricta preservación de la intimidad del niño, en concreto, que no aparezcan en los expedientes sus datos personales ni su filiación, utilizando a este propósito algún tipo de código o clave, sin perjuicio del traslado de dichos datos en sobre cerrado a la autoridad judicial en el momento procesal oportuno.

13. Grabar todas las declaraciones en sede policial de menores víctimas de delito, cuando menos en audio, aunque no sirviese para preconstituir prueba al no dar lugar a la contradicción, con el fin de proteger el testimonio del menor que en ese momento no está contaminado por posteriores intervenciones o falsos recuerdos.

14. Atender en sede policial a los menores víctimas de delito, a través de agentes que no vayan uniformados.

15. Adoptar todas las medidas necesarias para que los menores víctimas de delito y los presuntos autores no coincidan en sede policial en los mismos espacios o al mismo tiempo.

16. Adoptar las medidas necesarias para facilitar que el menor, si lo desea, pueda presentar sin necesidad de acompañamiento denuncias en comisarías y otras instalaciones policiales, sin perjuicio de que se le dote de mecanismos de apoyo para este propósito.

17. Reforzar la especialización policial para la atención de los menores víctimas de delitos.

VII. A la Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial

18. Impulsar entre las instituciones representadas en esa Comisión Nacional la realización de un protocolo, para la escucha del menor víctima y testigo en el proceso penal en la declaración policial y preconstitución de la prueba, válido en todo el territorio nacional, con el fin de unificar los criterios establecidos en los diversos protocolos actualmente existentes.

VIII. Al Consejo General de la Abogacía Española

19. Que se favorezca, en el marco de sus competencias, la especialización de los abogados del turno de oficio que vayan a asistir a los menores víctimas en un proceso penal, bien mediante la creación de turnos de oficio especializados, bien mediante secciones específicas de los turnos de oficio ya existentes.

2.3.2 Estudio sobre *La situación de los presos españoles en el extranjero*

Este estudio se elaboró a partir tanto de la recepción de quejas de los propios presos españoles en cárceles de distintos países del mundo, o de sus familiares, como de la comprobación de forma directa por personal de esta institución. El estudio se centró en la situación de los ciudadanos españoles en esa situación en centros penitenciarios de Perú, Colombia, Marruecos, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Panamá, Brasil y Grecia.

Un primer punto de apoyo para ese trabajo fueron los informes de las distintas defensorías del pueblo de esos países, donde se analizan las deficiencias que presentan muchos de los centros penitenciarios y las propuestas para mejorar las condiciones que realizan estas instituciones. Se analiza también la actuación de las autoridades consulares españolas respecto a la asistencia económica a los detenidos españoles en el extranjero, o las dificultades que en la actualidad existen en la tramitación de los expedientes de traslado para cumplir condena en España.

El estudio finaliza con una serie de conclusiones, tras las que se efectúan varias recomendaciones, con el fin de impulsar las acciones que permitan ayudar a mejorar las condiciones de los presos, y reforzar las acciones para lograr que regresen y cumplan sus condenas en España.

Recomendaciones

I. Al Ministerio del Interior

Se formularon dos recomendaciones al Ministerio del Interior, a fin de continuar los esfuerzos para reducir los tiempos medios de tramitación de la ejecución de los expedientes de traslado, y continuar con la utilización de los vuelos de repatriación de personas extranjeras que se realizan desde España, para recoger a presos españoles, cuyos expedientes de traslado para cumplir condena en España ya han sido aprobados y están a la espera de materialización.

La Dirección General de la Policía aceptó la recomendación y dio cuenta de los esfuerzos que se están realizando para mejorar la planificación y materialización del traslado a España de compatriotas que se encuentran cumpliendo condena en otros países.

Se indicaba así, que se han reducido de forma muy significativa los tiempos medios empleados en la ejecución de estos traslados, hasta el punto de que, generalmente, los mismos se llevan a efecto en escasas semanas desde su aprobación definitiva por parte de las autoridades que deban concederlos.

Los casos puntuales, en los que los traslados no pueden materializarse dentro de los plazos previstos conforme a su planificación, son atribuibles a incidencias formales, sobrevenidas, en no pocas ocasiones, esgrimidas por autoridades e instituciones de los países de origen.

II. Al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Se formularon seis recomendaciones al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. La primera de ellas proponía actualizar las instrucciones que se recogen en la Orden Circular 3252, de 15 de julio de 2003, sobre españoles detenidos y presos en el extranjero, ya que resultan insuficientes para atender las necesidades actuales que presentan los españoles detenidos y presos en el extranjero.

La Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios respondió que la citada orden circular ya ha sido completada por diversas instrucciones de servicio internas para dar respuesta a las diferentes consultas que se han ido planteando sobre asistencia a detenidos, expedición de certificados de antecedentes penales, aspectos contables o de gestión de detenidos españoles en el extranjero.

La segunda de las recomendaciones propuestas, fue que se desarrollaran reglamentariamente, como establece el artículo 5 de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre,

los supuestos en los que la ciudadanía española residente en el exterior que carezca de recursos económicos, pueda acceder a la asistencia jurídica gratuita, ya que existen 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 tiene que cargar con el coste de los servicios.

Desde la Dirección General, se indicó que la política del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en materia de ayudas a españoles en el extranjero sigue la línea marcada por la Orden AEX/1059/2002, de 25 de abril, de bases reguladoras de las ayudas de protección y asistencia consulares en el extranjero, modificada por la Orden AEC/3119/2005, de 26 de septiembre. Desarrollando esa disposición, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación articuló en 2009 un sistema formal de subvenciones para defensa letrada de los ciudadanos que afronten condenas de pena de muerte en el extranjero.

La recomendación fue rechazada al considerar que un fondo de asistencia jurídica para reclusos sin medios que no deseen acudir a la justicia gratuita requeriría, a juicio de la Administración, una altísima dotación presupuestaria.

Otra de las recomendaciones formuladas fue que se reforzaran los medios personales y materiales en las demarcaciones consulares que albergan mayor número de presos, porque en algunos países no se puede dar cumplimiento a la instrucción quinta de la Orden Circular 3252 de 15 de julio de 2003, en cuanto a las visitas efectuadas por parte de los funcionarios consulares españoles. Las autoridades consulares españolas se enfrentan a una serie de retos de tipo estructural, geográfico y administrativo que se ven agravados, en los últimos años, por el incremento del número de reclusos españoles en el extranjero.

La Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios comunicó que a pesar del creciente número de españoles inscritos en los distintos registros de matrícula consular, la coyuntura económica no ha permitido un aumento de medios humanos y materiales, pero tanto las embajadas como los consulados han concedido prioridad a la protección de los presos españoles en el extranjero.

En lo concerniente al presupuesto para ayudas, socorros y repatriaciones la cantidad autorizada globalmente para 2015 se ha mantenido al mismo nivel que 2014. Se indicaba asimismo que en aquellos países donde la presencia de agentes consulares españoles es más reducida, debido a la lejanía, los cónsules honorarios realizan una labor fundamental a la hora de visitar a los detenidos españoles.

Otra de las recomendaciones formuladas, fue la de regular la obligatoriedad de informar cada cuatro meses, por parte de las autoridades consulares a la Dirección

General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, sobre aquellas situaciones de especial vulnerabilidad, como las que padecen los españoles condenados a muerte en el extranjero o aquellos que sufren cadena perpetua.

En este punto, la dirección general señaló que en la actualidad solo hay un ciudadano español que se encuentra condenado a muerte, y las autoridades consulares realizan un seguimiento constante del caso y efectúan visitas periódicas.

En lo concerniente a los españoles condenados a cadena perpetua, cabe destacar las gestiones realizadas por la embajadora en Tailandia ante las autoridades de las instituciones penitenciarias locales para mejorar las condiciones sanitarias en las que vive una presa española en este país, alegando motivos humanitarios, así como las peticiones realizadas por el propio ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación ante su homólogo tailandés, para agilizar el traslado de esta ciudadana.

Desde la institución se siguen de cerca ambos casos, y se mantiene comunicación directa con la Embajadora de España en Tailandia, pudiendo corroborar la información facilitada por la Dirección General de Españoles en el Exterior y Asuntos Consulares y Migratorios al respecto, y confirmando que en la actualidad las gestiones consulares y la transmisión de información se realizan de forma natural con una periodicidad mayor a los cuatro meses, por lo que puede darse por aceptada la recomendación formulada en este sentido.

A través de las quejas recibidas se observa, que muchos ciudadanos españoles en régimen de libertad condicional o libertad provisional y que aún no pueden abandonar el país, se enfrentan a condiciones de precariedad que no siempre pueden encontrar la respuesta adecuada por parte de las autoridades consulares, debido fundamentalmente a la carencia de los medios de que disponen para paliar estas situaciones. En este sentido, se recomendó que se establecieran mecanismos de ayudas para aquellos ciudadanos españoles en régimen de libertad condicional o libertad provisional en los países de condena, y que no pueden salir de dicho territorio mientras tengan responsabilidades penales pendientes.

En la respuesta recibida se señalaba que los agentes consulares no se desentienden de los ciudadanos españoles una vez que han abandonado la prisión, pero se encuentran en el territorio del Estado receptor mientras se enfrentan a responsabilidades penales, y administrativas. Las oficinas consulares, a través de la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios actúan en muchas ocasiones como intermediarios de aquellas personas que acaban de salir de prisión y diversas instituciones en España, como, por ejemplo, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en lo que respecta a cuestiones de afiliación a la Seguridad Social o al reconocimiento de pensiones.

Se indicaba que desde un punto de vista económico, y siempre en el marco de las condiciones presupuestarias, se ha realizado un esfuerzo para mantener las ayudas a los detenidos así como a aquellos españoles que se encuentran en una situación de necesidad en el exterior y a las instituciones asistenciales que les proporcionan apoyo.

Finalmente se exponía, que todo ciudadano que se encuentre en una situación de necesidad puede solicitar a las oficinas consulares una ayuda de subsistencia, así como una ayuda extraordinaria o de emergencia.

Por último, se recordó al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que por la distancia, el idioma, y la precariedad de recursos económicos, la única información de la que disponen muchas familias es la que les llega a través de los consulados, por lo que se recomendó que se mejoraran los canales de comunicación existentes, regulando de forma concreta la obligatoriedad y periodicidad con la que se realizan estas comunicaciones, siempre que el ciudadano español privado de libertad lo haya autorizado.

La Dirección General señaló la gran labor de información, tanto por teléfono como presencialmente que brindan las embajadas y consulados a las familias de los detenidos, siempre y cuando estos lo hayan autorizado por escrito y tan pronto como se tiene noticia de la detención de un ciudadano español. Al respecto, se aceptó el compromiso de seguir trabajando desde la extensa red de oficinas consulares, de forma continua y activa, en conjunción con la institución, con el fin de asegurar el respeto de los derechos fundamentales de todos los condenados españoles en el extranjero.

III. A la Secretaría de Estado de Justicia tras la publicación del estudio de presos españoles en el extranjero (15007888)

Tras la aprobación de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, se hace imprescindible revisar la situación de los ciudadanos españoles que se encuentran privados de libertad en países de la Unión Europea, y por este motivo se recomendó a la Secretaría de Estado de Justicia, la elaboración de un listado actualizado de estos ciudadanos.

La citada Secretaría manifestó que carecía de competencias respecto a la elaboración de listados relativos a los españoles que cumplen condena fuera de España por no disponer de esa información.

Finalmente, desde la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios se facilitó un listado del número de ciudadanos españoles que en la actualidad cumplen condena en países de la Unión Europea.

2.3.3 Estudio sobre *Tramitación de licencias urbanísticas: procedimientos y duración de los trámites*

Esta institución recibe numerosas quejas sobre la lentitud en la tramitación por parte de los ayuntamientos de las licencias de obras, en muchos casos con demora de meses, para otorgarlas o denegarlas, incluso en los casos de licencias de obra menor. La licencia urbanística es una pieza clave en la actividad constructiva, puesto que sin licencia no puede obtenerse financiación y queda paralizado el proceso de ejecución de las obras.

Por este motivo, en 2014, se iniciaron actuaciones de oficio con una muestra de diez municipios de población diferente en número de habitantes, que pudieran ser indicativos de una situación mucho más amplia. En concreto, se pidió información sobre los problemas ordinarios que encuentran sus ayuntamientos al tramitar una solicitud de licencia de obras, sobre los tiempos medios de tramitación y los recursos personales y materiales de que disponen.

Recibida la información municipal, el Defensor del Pueblo consideró de interés evaluar los procedimientos y tiempos de tramitación de licencias de obra en estos ayuntamientos y formular unas consideraciones como fundamento de las recomendaciones que asimismo se les dirigieron, además de a la Federación Española de Municipios y Provincias. Todo ello con el fin de hacer más fácil el emprender una actividad que puede dinamizar la economía y redundar de forma positiva en el empleo o, sencillamente, hacer más fácil ese tipo de trámites a los vecinos.

Recomendaciones

1. Dar un tratamiento adecuado a la declaración responsable, sustitutivo de la licencia en muchos casos tras las últimas reformas legislativas.
2. Dar un tratamiento adecuado al silencio administrativo, sea silencio positivo o negativo: aunque no haya decisión expresa sobre la solicitud de licencia, siempre es necesario el seguimiento de los actos materiales que se realicen.
3. No extender indebidamente los ámbitos de actividad económica exentos de licencia (estrictamente solo queda exenta de licencia el comercio minorista, y no siempre si contiene instalaciones molestas, insalubres o peligrosas).
4. Se señala que, además del interés económico general, también la protección ambiental y del entorno urbano, y la conservación del patrimonio histórico constituyen razones de interés general para que el ayuntamiento intervenga.

5. Utilizar un plan de inspecciones de obras y suplir la falta de medios de los municipios más pequeños con apoyo técnico, jurídico y material, incluida la asistencia en el procesamiento de la información, en las comunicaciones y en las sedes electrónicas.

Posteriormente, se formularon nuevas recomendaciones que vinieron a complementar las realizadas anteriormente y que se dirigieron a la Federación Española de Municipios y Provincias, con el ruego de su máxima difusión.

1. Agilizar, para todo tipo de licencias urbanísticas, los tiempos de tramitación.
2. Facilitar el uso de la declaración responsable con amplios criterios que permitan el pronto inicio de la actividad, de forma acorde con lo declarado por el firmante.
3. Fomentar la claridad, sencillez y transparencia de los procedimientos de tramitación de licencias.
4. Coordinar los distintos departamentos municipales para los casos en que se necesita la obtención de licencias de actividades y de obras para la apertura de un establecimiento, de forma que se puedan tramitar y resolver simultáneamente.
5. Instar a los entes supramunicipales a suplir la falta de medios de los municipios más pequeños con asesoramiento permanente técnico y jurídico, apoyo material y asistencia en el procesamiento de la información, en las comunicaciones y en las sedes electrónicas.

2.3.4 Estudio sobre *Seguridad y accesibilidad de las áreas de juego infantil*

En 1997 el Defensor del Pueblo presentó un informe sobre la *Seguridad y prevención de accidentes en áreas de juegos infantiles*, donde se incluía entre sus recomendaciones la necesidad de elaborar y aprobar unas reglas técnicas para la normalización de los equipamientos de las zonas de juegos de los niños, reglas con que se acreditarían la calidad y seguridad de estos equipos.

Diecisiete años después, en enero de 2014, a raíz de un trágico accidente en un parque infantil en Rivas Vaciamadrid (Madrid), esta institución inició actuaciones de oficio ante el ayuntamiento de la localidad. Al estudiar la legislación sobre las áreas de juego infantil pudo comprobarse que solo tenían regulada la materia las comunidades de Andalucía y Galicia.

Por ello, coincidiendo con que en 2014 se cumplió el 20º aniversario de la Convención de los Derechos del Niño, esta institución decidió llevar a cabo un nuevo estudio, solicitando información a las quince Comunidades Autónomas restantes.

Recibida la información, se acotó su objeto a las instalaciones que figuran como dotación de infraestructuras públicas al aire libre y de libre acceso destinadas al ocio infantil. Además, aunque la integración de los niños con discapacidad no se incluyó en el objeto inicial de las actuaciones, durante el desarrollo de las indagaciones se detectó la existencia de un generalizado déficit de accesibilidad.

Las áreas de juego infantil, además de ser seguras, deben poder ser disfrutadas por todos los niños, con independencia de sus capacidades. Para ello, ha de atenderse a los criterios de accesibilidad universal y juego inclusivo, tanto en la planificación de los accesos, entorno, zona de estancia y de juego como en la elección de los juegos, es decir, aquellos que puedan ser utilizados por el mayor número de niños y que cumplan los requisitos de «diseño para todos».

Tras estudiar la documentación aportada por las comunidades autónomas, las actuaciones de los Comisionados Autonómicos en esta materia, la normativa internacional, estatal, autonómica y local, los estudios oficiales existentes sobre prevención de lesiones en los niños y también análisis independientes sobre áreas de juego en nuestro país se elaboraron unas conclusiones y recomendaciones.

En materia de seguridad el Defensor del Pueblo dirigió recomendaciones a los tres niveles de administración territorial existentes. Así, recomendó a la Administración General del Estado **aprobar unas condiciones mínimas de seguridad que deban cumplir todas las áreas de juego infantil de nueva construcción, y establecer un período de adaptación de las ya existentes**; a las Comunidades Autónomas que carecieran de legislación sobre la materia, se les recomendó **regular los requisitos de seguridad que han de cumplir las áreas de juego infantil instaladas en parques y jardines público y el equipamiento que contengan, y establecer un protocolo de actuación para garantizar un montaje, instalación y mantenimiento correcto de los nuevos elementos de juego, aprobar una regulación sancionadora y valorar la inclusión en la normativa la seguridad de los parques infantiles de uso comunitario y titularidad privada existentes en comunidades de propietarios o asociaciones culturales o deportivas**; y finalmente, a los ayuntamientos, se les recomendó r**egular mediante ordenanza los requisitos de seguridad de las áreas de juego infantiles instalados en sus municipios, realizar inspecciones periódicas por técnicos cualificados con conocimientos en la normativa técnica y publicar en las páginas web municipales de los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes, información actualizada sobre las inspecciones realizadas en las áreas de juego y establecer**

un sistema ágil de denuncias sobre falta de limpieza o deterioro o cualquier otra incidencia que pueda poner en riesgo a los menores usuarios.

En materia de **accesibilidad**, el Defensor del Pueblo recomienda que las comunidades autónomas continúen subvencionando por medio de los Fondos de Supresión de Barreras Arquitectónicas los programas de los entes locales y que los ayuntamientos aprueben ordenanzas de **requisitos mínimos de accesibilidad de las áreas de juego infantiles municipales**, que incluyan en los Planes Municipales de Accesibilidad las intervenciones en las áreas de juego infantil y, finalmente, que lleven a cabo una adaptación progresiva de las áreas de juego infantil a los criterios de accesibilidad al efectuar las tareas de mantenimiento y reposición.

El Defensor del Pueblo considera que hay un margen de mejora para hacer que las áreas de juego de nuestras ciudades y pueblos sean más seguras y más accesibles. Todas las Administraciones concernidas, en virtud de sus competencias y desde el momento en que han asumido compromisos en materia de protección de la infancia y de integración de las personas con discapacidad, han de adoptar medidas para garantizarlo.

Recomendaciones

I. Seguridad

1. Aprobar, por parte de la Administración General del Estado, unas condiciones mínimas de seguridad que deban cumplir todas las áreas de juego infantil de nueva construcción, y establecer un período de adaptación para las ya existentes, en virtud del artículo 149.1.1.ª de la Constitución, que atribuye a la Administración General del Estado la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales.

2. Regular, por parte de las comunidades autónomas que carezcan de legislación sobre la materia, los requisitos de seguridad que han de cumplir las áreas de juego infantil instaladas en parques y jardines públicos y el equipamiento que contengan, y establecer un protocolo de actuación para garantizar un montaje, instalación y mantenimiento correcto de los nuevos elementos de juego.

3. Establecer, por parte de las comunidades autónomas, una regulación sancionadora por el incumplimiento de las reglas de seguridad o de mantenimiento de las áreas de juego.

4. Valorar la inclusión en la normativa que se recomienda aprobar, por parte de las comunidades autónomas que no lo hayan regulado, la seguridad de los

parques infantiles de uso comunitario y titularidad privada existentes en comunidades de propietarios o asociaciones culturales o deportivas.

5. Regular, por parte de los ayuntamientos, mediante ordenanza, los requisitos de seguridad de las áreas de juego infantiles instalados en sus municipios; y al menos incluir las normas UNE-EN en los pliegos de prescripciones técnicas, tanto para los nuevos suministros de equipamiento como para su instalación y mantenimiento y exigir una certificación del conjunto del área para garantizar su correcta instalación.

6. Realizar, por parte de los ayuntamientos, inspecciones periódicas por técnicos cualificados con conocimientos en la normativa técnica.

7. Publicar en las páginas web municipales, por parte de los ayuntamientos de los municipios de más de 5.000 habitantes, información actualizada sobre las inspecciones realizadas en las áreas de juego infantil de la localidad y su resultado; y establecer un sistema rápido y ágil de denuncias sobre falta de limpieza o deterioro de los juegos o sobre cualquier otra incidencia que pueda poner en riesgo a los menores usuarios.

II. Accesibilidad

1. Proseguir la utilización de los Fondos de Supresión de Barreras Arquitectónicas por parte de las Comunidades Autónomas y subvencionar los programas de los entes locales para la supresión de barreras en el espacio urbano.

2. Aprobar, por parte de los ayuntamientos, ordenanzas de requisitos mínimos de accesibilidad de las áreas de juego infantiles municipales y garantizar que el montaje, instalación y mantenimiento es correcto.

3. Incluir, por parte de los ayuntamientos, dentro de las actuaciones de los Planes Municipales de Accesibilidad, las intervenciones correspondientes en las áreas de juego infantil.

4. Adaptar progresivamente, por parte de los ayuntamientos, las áreas de juego infantil de sus parques y jardines a los criterios de accesibilidad al efectuar las tareas de mantenimiento y reposición.

2.3.5 Estudio sobre *Las urgencias hospitalarias en el Sistema Nacional de Salud*

Este estudio fue realizado de manera conjunta por el Defensor del Pueblo y todos los comisionados autonómicos (defensores del pueblo), con el objetivo de examinar la aplicación práctica de los derechos y garantías de los pacientes en los servicios de urgencias hospitalarias.

Se analizaron los problemas comunes del conjunto de los servicios de urgencias, contando con la participación de profesionales de esos servicios, de gestores y directores y de asociaciones de pacientes.

El motivo de la elección fue la constatación de que las urgencias hospitalarias son una pieza esencial para el buen funcionamiento de los sistemas de salud (en España gestionan 26 millones de atenciones al año y 6 de cada diez ingresos hospitalarios son de pacientes de urgencias), pero se enfrentan a muchos problemas cuya solución excede de las capacidades de estos servicios.

El Estudio fue planteado con tres objetivos generales:

- identificar los derechos y garantías de la asistencia sanitaria de urgencias y sus estándares de aplicación;
- analizar cómo se asiste en estos servicios a las personas que están en situación más vulnerable;
- estudiar las reclamaciones y sugerencias de los pacientes, para utilizarlas como barómetro del servicio y como herramienta para su mejora.

Se indican a continuación algunas de las cuarenta conclusiones de este estudio.

1. Medios materiales

- Las medidas de ampliación o renovación de los espacios físicos dedicados a la atención de urgencias en los hospitales no resuelven los problemas de presión asistencial y de saturación de los servicios, si no se introducen cambios en la organización y gestión de la realidad hospitalaria.
- La adaptación física de los servicios hospitalarios de urgencias debe realizarse contando con la experiencia de los profesionales y de los pacientes y siguiendo estándares de acreditación consensuados por los expertos.
- Las herramientas informáticas de gestión clínica, por lo general, no suelen tener en cuenta los requerimientos específicos de la atención urgente y son percibidas por los profesionales como una dificultad adicional que entorpece la necesaria agilidad y la propia seguridad de la actividad asistencial. Además, estas herramientas no siempre permiten seguir la situación y la permanencia de los pacientes en los servicios, dificultando las medidas de seguridad, evaluación y control de calidad (trazabilidad).

2. Recursos humanos

- La presencia suficiente de profesionales especializados y con experiencia en la atención urgente no está garantizada en todas las franjas horarias y todos los días de la semana.
- La insuficiente dotación de plantillas titulares en muchos centros da lugar a que los médicos internos residentes asuman un grado excesivo de responsabilidad en la actividad asistencial de los servicios hospitalarios de urgencias.
- Los servicios de urgencias hospitalarios son ámbito de riesgo por estrés laboral, lo que aconseja introducir herramientas de gestión proactiva de estos riesgos.
- El reconocimiento de la especialidad médica de urgencias y emergencias (itinerarios formativo, investigador y docente y título propio) tendría efectos positivos en los resultados de calidad asistencial, el funcionamiento de los servicios y una más eficaz organización hospitalaria.

3. Derechos de los pacientes

- Las repetidas situaciones de saturación de los servicios de urgencias dan lugar a un menoscabo de la dignidad de los pacientes en ellos atendidos y puede vulnerar el derecho a la intimidad y la confidencialidad de sus datos de salud.
- La experiencia de los profesionales y los actuales métodos de gestión permiten prever el nivel de demanda asistencial a lo largo de todo el año, incluidos los períodos estivales o vacacionales. La disponibilidad de recursos, camas hospitalarias y personal, debe ajustarse a esas previsiones. Las decisiones a este respecto deben contar con la participación de los responsables de los servicios de urgencias.
- En los servicios hospitalarios de urgencias es imposible garantizar a los pacientes en fase terminal una muerte digna y preservar el duelo de los familiares. El sistema sanitario debe contar con recursos específicos (unidades de cuidados paliativo o de soporte vital) para la atención a estos pacientes.
- La práctica del consentimiento informado, verbal o escrito, es insuficiente en los servicios de urgencias y debe ser asumida en toda su extensión por los profesionales sanitarios. Igualmente debe generalizarse el

conocimiento sobre la existencia y alcance de las instrucciones previas o últimas voluntades de los pacientes.

- La atención en urgencias, por sus características y por la presión asistencial que soporta, incrementa los riesgos para la seguridad de los pacientes y es causa de un mayor número de efectos adversos. Esta constatación no se corresponde con el bajo nivel de notificaciones de estos efectos adversos, evitables con una buena planificación en un porcentaje relevante. Esta circunstancia se vincula con una insuficiente cultura del error en la práctica asistencial y con la inexistencia de un sistema coordinado de notificación de eventos adversos.

4. Atención a colectivos vulnerables

- Los inmigrantes en situación irregular tienen derecho a recibir del sistema público atención sanitaria de urgencia. Desde la aprobación del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, sin embargo, este derecho se ve dificultado por algunas prácticas administrativas que generan inquietud en este colectivo y tienen efectos disuasorios (emisión de facturas y compromisos de pago).

- Este derecho de los inmigrantes en situación irregular se prolonga hasta el alta médica, es decir, más allá del alta en los servicios de urgencias, hasta la resolución del problema de salud que dio lugar a la urgencia por enfermedad grave o accidente. En muchos lugares, la continuidad asistencial de estos pacientes no está garantizada.

- Las personas en situación de fragilidad, especialmente con trastornos cognitivos, enfermedad mental o discapacidad grave, deben poder ser atendidas con prioridad y se debe facilitar su acompañamiento por familiares o allegados, o por personal formado específicamente en esta atención.

- Para la atención a pacientes vulnerables, con riesgo de maltrato o de exclusión social, los sistemas de clasificación de pacientes pueden incluir parámetros e información no estrictamente clínica, deberían ser aplicados protocolos específicos de asistencia, incluyendo la disposición de espacios reservados que preserven la intimidad de estas personas.

- Un adecuado uso por los pacientes de los servicios de urgencias hospitalarios depende de la eficaz coordinación entre niveles asistenciales y en el espacio sociosanitario, algo imprescindible para ofrecer la debida atención a determinados colectivos, como los pacientes crónicos y

pluripatológicos, las personas de edad muy avanzada o las personas en exclusión social.

- La específica atención a las personas detenidas o en situación de custodia no siempre está protocolizada ni se dispone de los espacios apropiados para su atención separada, cuando es necesario para garantizar sus derechos fundamentales y el normal funcionamiento de los servicios.

5. La calidad como exigencia y garantía del servicio

- Los programas de calidad son una exigencia legal y una garantía para el adecuado funcionamiento de los servicios de urgencias. Resulta necesario actualizar los protocolos de actuación y potenciar su seguimiento por parte de los profesionales.
- La acreditación de los servicios de urgencias, de acuerdo con los estándares e indicadores de calidad consensuados por los expertos, debería generalizarse e incentivarse por las administraciones, incorporando en el proceso la opinión de los pacientes.
- Los sistemas de reclamaciones y sugerencias de los pacientes son una herramienta muy eficaz para garantizar la calidad del servicio. Su funcionamiento exige una mejor tramitación de estas y una respuesta completa y motivada por parte de los servicios responsables. También hace falta homologar la clasificación de las reclamaciones de los usuarios para permitir su estudio en provecho del Sistema Nacional de Salud.

2.4 SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES DE AÑOS ANTERIORES

Se trata a continuación de una serie de actuaciones de años anteriores, que en su momento generaron **Recomendaciones** y cuya tramitación ha continuado o se ha reanudado este año, obteniendo distintas respuestas por parte de la administración concernida.

Recomendación de 13 de febrero de 2014, formulada al Departamento de Sanidad del Gobierno de Aragón, sobre adopción de medidas para reducir la notable demora existente en el Servicio de Neurocirugía del Hospital Miguel Servet de Zaragoza

Las actuaciones se iniciaron dado que el interesado llevaba 16 meses en lista de espera y en baja laboral. La revisión de la situación general indicó la necesidad de mejorar los tiempos de respuesta en el referido servicio. En el caso del interesado la demora fue de 17 meses.

La primera respuesta recibida no resultó concluyente, por lo que se realizó un seguimiento. Finalmente, se conoció que se había dotado al Servicio de un quirófano de tarde adicional y entre 1 y 2 quirófanos adicionales en horario de mañana, con lo que la lista de espera estructural se pudo reducir de forma notable y sostenida.

Con resultado también positivo puede citarse la **Recomendación de 17 de diciembre de 2014, formulada por el mismo motivo a la Consejería de Sanidad y Política Social de la Región de Murcia, sobre el Servicio de Neurocirugía del Hospital Virgen de la Arrixaca de la capital autonómica**.

Recomendación de 5 de marzo de 2014, formulada ante la Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social, para promover la inclusión de la tipificación del acoso laboral en el texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones de Orden Social

En su momento se iniciaron actuaciones de oficio a fin de adecuar la normativa interna en materia de acoso laboral al marco normativo europeo en relación con este problema. Estas actuaciones finalizaron, formulándose a la Subsecretaría del Ministerio de Empleo y Seguridad Social una Recomendación a fin de que se promoviese la modificación del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, para incluir la tipificación del acoso laboral, en consonancia con la definición contenida en la Carta Social Europea, en el Acuerdo marco europeo sobre el acoso y la violencia en el trabajo y demás disposiciones de aplicación.

La Subsecretaría del departamento ha valorado de manera muy positiva la **Recomendación** efectuada e informó que la misma se tendría en consideración para posibles reformas legales del Real Decreto Legislativo 5/2000 en el sentido de establecer un tipo infractor específico de acoso laboral, tal y como se había hecho en su momento con la conducta de acoso sexual.

Recomendación de 26 de junio de 2014, formulada a la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, para que se modificase o dejase sin efecto el Acuerdo Marco de Homologación para la selección de principios activos para determinadas indicaciones, licitado por el Servicio Andaluz de Salud, con el objeto de garantizar a los ciudadanos el acceso a todos los medicamentos incluidos en la Cartera de Servicios del Sistema Nacional de Salud (SNS)

Tras tomar conocimiento de la posición de la Sociedad Española de Oncología Médica (SEOM), se iniciaron actuaciones a propósito de la decisión de establecer un acuerdo marco para la selección de principios activos para determinadas indicaciones, dado que los lotes de medicamentos a licitar se habían establecido por indicación terapéutica y no por principio activo, con lo que se estaría limitando el arsenal terapéutico disponible para atacar ciertos procesos y, sobre todo, estableciendo de facto una equivalencia terapéutica que no existe o, al menos, no está suficientemente acreditada.

Revisados los argumentos de la Administración se formuló una **recomendación** basada en dos postulados: 1) que dicho acuerdo implica la decisión de restringir el arsenal terapéutico, limitando el catálogo de fármacos admitido con carácter general para todo el SNS, lo que introduce un principio de inequidad y pone a los pacientes andaluces en peor situación que a los del resto del país; 2) que, aunque se autoriza el empleo de los principios no incluidos en el Acuerdo, esta posibilidad no está tan abierta como pudiera parecer, pues se somete a las previsiones de las guías farmacoterapéuticas de los centros hospitalarios o bien ante situaciones de comorbilidad.

La **Recomendación** ha sido rechazada. La Administración ha indicado que el acuerdo marco finalmente se está ejecutando, aunque precisó que por esta vía no se han adjudicado principios activos referidos a áreas terapéuticas de interés para la SEOM. También defendió que quedaba a salvo, en todo caso, la libertad de prescripción del facultativo.

Recomendación formulada el 28 de junio de 2013 a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, sobre actualización de la legislación de protección a la infancia, al objeto de priorizar el acogimiento familiar frente al residencial

Se recomendó que el proyecto de ley sobre la actualización de la legislación sobre protección de infancia que estaba previsto remitir a las Cortes Generales contemplase las siguientes medidas: 1) que, salvo en casos tasados con un criterio restrictivo, no se acordarán acogimientos residenciales en menores de 3 años; 2) que para los menores de entre 3 y 6 años se establezca la prioridad del acogimiento familiar sobre el residencial; 3) que se aborde una definición más clara y completa de los tipos de

acogimiento y su duración, en función de la edad y circunstancias de los menores; 4) que se establezca un estatuto de los derechos y deberes de las familias acogedoras; y 5) que se articule una atención preferente a los acogimientos familiares de personas con discapacidad y otros colectivos con especiales dificultades para acceder al acogimiento familiar.

La **Recomendación** ha sido aceptada y puesta en práctica con la promulgación de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que reforma la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Recomendaciones de 23 de septiembre de 2014, a la Consejería de Sanidad de la Generalitat Valenciana, sobre el reconocimiento al colectivo de menores con discapacidad igual o superior al 33 por ciento de la exención en el copago farmacéutico, de conformidad con la legislación específica de esa Comunidad; y comunicar al Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) los supuestos en que resulte de aplicación esta exención

La recomendación pretendía salvaguardar la aplicación de una norma autonómica, el artículo 20 de la Ley 8/2008, de Derechos de Salud de Menores y Adolescentes, que preveía que los menores con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento quedasen exentos de copago farmacéutico ambulatorio. La Administración, argumentando que la normativa Estatal, tras la modificación de la Ley de garantías y uso racional del medicamento introducida por el Real Decreto-ley 16/2012, dejó sin efecto en la práctica dicha norma al establecer un sistema de copagos vinculado a los conceptos de asegurado y beneficiario. Por ello entiende que ha pasado a ser competencia exclusiva del Estado la decisión sobre el tipo de copago farmacéutico que corresponde a cada usuario del Sistema Nacional de Salud.

La argumentación de la resolución va en la línea de mostrar la compatibilidad de ambas normas y el hecho de que la nueva regulación general no ha derogado la Ley de la Comunidad Valenciana en este punto, por aplicación del principio de especialidad.

La segunda **Recomendación** pretendía que el INSS asumiera la decisión autonómica al tratarse de una competencia concurrente y no de una competencia exclusiva del Estado.

Las recomendaciones fueron rechazadas. La Ley autonómica 10/2014, de 29 de diciembre, derogó la norma en la que se basaba esta resolución y el criterio de la Generalitat ponía en cuestión su capacidad para ampliar o complementar de forma unilateral la cobertura de las prestaciones sanitarias.

Recomendación 23 de septiembre de 2014, formulada al Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña, para facilitar a los estudiantes con derecho a la asistencia sanitaria desplazados durante el año escolar un documento acreditativo

Se recomendó facilitar a los estudiantes con derecho a la asistencia sanitaria en el Sistema Nacional de Salud que durante el año escolar se desplazan a Cataluña, un documento acreditativo del derecho a la atención sanitaria pública en centros del Servicio Catalán de la Salud, cuya vigencia se extienda, al menos, hasta la finalización del plazo de la matrícula del curso correspondiente.

La aplicación estricta de la normativa resulta gravosa, dado que obliga al estudiante a empadronarse en Cataluña cuando en realidad su presencia en ese territorio lo es por razón de estudios, mantienen un vínculo con su domicilio familiar y, además, su movilidad es mucho mayor que la del resto de la población.

La **recomendación** ha sido rechazada.

Recomendación de 6 de octubre de 2014, formulada ante la Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, para la aclaración y simplificación del procedimiento para la expedición del Suplemento Europeo al Título

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

Algunas universidades habían 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 estaban expidiendo el Suplemento para Grados y Másteres. Sin embargo, los documentos expedidos de esta forma contenían con frecuencia erratas e información de difícil comprensión, como consecuencia de la dificultad de atender los extremos definidos en el referido Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto.

Se formuló una **Recomendación** a la Dirección General de Política Universitaria para que se adoptasen con la máxima celeridad las medidas normativas o de cualquier otra índole dirigidas a definir, aclarar o simplificar la información que debe contener el

Suplemento Europeo al Título, mediante el establecimiento de un diseño que permitiera a las universidades españolas normalizar el procedimiento para su expedición, y su contenido pueda ser uniforme entre todas ellas y a su vez acorde con el modelo elaborado al efecto por la Comisión Europea, el Consejo de Europa y el Centro Europeo para la Enseñanza Superior.

La recomendación ha sido aceptada y se ha puesto en práctica mediante la publicación del Real Decreto 22/2015, de 23 de enero, en el que, entre otras materias, se incluye una nueva regulación de las condiciones y características del Suplemento Europeo al Título.

Recomendación de 7 de noviembre de 2014, formulada al Ministerio de la Presidencia, para promover la exención como ganancia patrimonial de las subvenciones para rehabilitación de viviendas habituales, concedidas a pensionistas del sistema de la Seguridad Social, con el fin de evitar la pérdida del complemento a mínimos

En virtud de sus atribuciones de coordinación interdepartamental se recomendó al Ministerio de la Presidencia la modificación de la legislación, bien la general sobre el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) o bien la propia de los complementos a mínimos, de manera que no se considerasen ganancias patrimoniales las subvenciones y ayudas para la rehabilitación de viviendas que puedan percibir los pensionistas con menores rentas.

La cuestión se suscitó al hilo de unas subvenciones para el mantenimiento de casas en el medio rural gallego. Al recibir estas ayudas para mantenerse en sus casas, ciudadanos que percibían pensiones de baja cuantía con complementos a mínimos subían sus rentas y, en consecuencia, superaban los umbrales para recibir tales complementos, cuando precisamente estas subvenciones les fueron concedidas por ser personas con bajo nivel de rentas. Esto implica un efecto no deseado, que constituye una falla en la obligación de los poderes públicos de garantizar la suficiencia económica de los ciudadanos pensionistas.

La Administración rechazó la **Recomendación** bajo el argumento de que se produce una ganancia patrimonial que debe ser computada

.

3 SOLICITUDES DE INTERPOSICIÓN DE RECURSO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y SENTENCIAS RECAÍDAS

Este año han sido presentadas ante el Defensor del Pueblo veintiocho solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad y dieciséis recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional. A continuación se señalan todas las leyes que han sido motivo de recurso (3.1), así como una explicación de las solicitudes de recursos de amparo (3.2). Igualmente, este año ha recaído la sentencia que había sido interpuesta en 2009 (1.3). Todas esas resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo pueden ser consultadas en el anexo E.5 del presente informe.

3.1 SOLICITUDES DE INTERPOSICIÓN DE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas

Una asociación profesional de las Fuerzas Armadas solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos de la Ley Orgánica 8/2014, relativos al régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas que posibilitan la imposición de sanciones que implican privación de libertad. Se fundamentaba la solicitud de interposición de recurso en la presunta desigualdad con otros cuerpos o institutos armados en cuyo régimen disciplinario no se contemplan sanciones administrativas que impliquen privación de libertad.

Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia

Una ciudadana solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el apartado a) del punto 3 del artículo 50 de la norma referida, que dedica el capítulo I del título II a la aviación civil, cuya sección 6.ª recoge los llamados drones. La interesada alegaba la infracción del artículo 15 CE, al estimar que el contenido de la norma pone en riesgo la integridad física y la seguridad de las personas. También indicaba que podría verse afectado el derecho a la intimidad protegido en el artículo 18 CE, dada la actividad que pueden desarrollar esas naves.

Ley 21/2014, de 4 de noviembre, por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, y la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil

El presidente de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 21/2014 y de la Ley 1/2000, en relación con el carácter irrenunciable de los derechos de propiedad intelectual y las consecuencias de esa declaración en las actividades docentes e investigadoras en el ámbito educativo.

Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias

1

Un ciudadano solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad por la eliminación de los coeficientes de actualización de inmuebles y el establecimiento de límites a la aplicación de los denominados coeficientes de abatimiento, alterando el régimen transitorio establecido al efecto.

Aunque el escrito del interesado no hacía referencia al precepto constitucional que consideraba vulnerado, otras peticiones de interposición de recurso solicitaban la impugnación de estas normas por estimar que contienen medidas con carácter retroactivo, que afectan a la seguridad jurídica, lo que vulneraría lo dispuesto en el artículo 9.3 CE.

También se solicitaba la impugnación del artículo 95 bis de la Ley, que obliga a cualquier ciudadano a tributar como ganancia patrimonial el hecho de poseer unas participaciones y desplazar su residencia a otro país, a pesar de que no se produzca la venta de dichas participaciones, por lo que se consideraba que vulneraría el derecho a la presunción de inocencia, al tratar a los contribuyentes como defraudadores.

2

Otro ciudadano planteó la inconstitucionalidad de la eliminación de los coeficientes de actualización del valor de la adquisición de inmuebles y el establecimiento de límites a la aplicación de los denominados coeficientes de abatimiento, modificando el régimen transitorio establecido al efecto. Alegaba básicamente el carácter retroactivo de las medidas, vulnerando lo dispuesto en el artículo 9.3 CE. Además, denunciaba la producción de una discriminación indirecta, constitucionalmente proscrita por el artículo

14 CE, ya que la norma excluía a los pensionistas, como es su caso, de la aplicación de la nueva deducción por personas con discapacidad a cargo.

Ley 28/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, y la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras

Un ciudadano solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 31 de la citada Ley, que modifica la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, que establece una excepción para no aplicar el régimen especial de agencias de viaje según los destinatarios de las operaciones sean particulares o empresarios o profesionales, por lo que se alegaba discriminación prohibida por el artículo 14 CE.

Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen de Personal de la Guardia Civil

Un ciudadano solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 105.2 de la Ley 29/2014, que clasifica a efectos retributivos y de fijación de los haberes reguladores a los empleos del personal de la Guardia Civil. La solicitud de recurso se fundamentaba en la discrepancia con la titulación exigida para el ingreso y el grupo de pertenencia asignado para los citados efectos retributivos y de fijación de haberes reguladores.

Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2015

1

Un ciudadano solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el precepto de la Ley 36/2014 que determina los importes en concepto de sueldo y trienios correspondientes a las pagas extraordinarias de los meses de junio y diciembre del año 2015 a percibir por los funcionarios. Las alegaciones formuladas hacían referencia a la supuesta desigualdad existente entre diversos colectivos funcionariales y en el mantenimiento de limitaciones retributivas pese a haber desaparecido las causas que en su momento justificaron tales limitaciones en el año 2010.

2

Una asociación para la defensa de la Función Pública de Aragón solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el precepto de la Ley 36/2014 que regula la recuperación de la paga extraordinaria y adicional del mes de diciembre de 2012 del personal del sector público que había sido suprimida en su momento. La solicitud se fundamentaba en el carácter potestativo del precepto, a juicio del solicitante de recurso, contrario al carácter taxativo de la supresión de la paga operada por la norma precedente del año 2012.

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana

Diversas organizaciones expresaron su rechazo a determinados preceptos de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, fundamentalmente en los aspectos relacionados con el derecho de reunión, la libertad de información, los registros corporales en la vía pública y el régimen especial fronterizo de Ceuta y Melilla.

La resolución incluye las recomendaciones dirigidas al Ministerio del Interior, al Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña, al Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco y al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra. Las reseñas de dichas recomendaciones han sido reseñadas en el epígrafe 2.2 del presente informe.

Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional

1

Una asociación de defensa de los derechos de las personas con discapacidad solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 9/2015 que regulan las situaciones administrativas y las consecuencias derivadas de la merma parcial o absoluta de facultades para el desempeño de los puestos de trabajo correspondientes a ese colectivo.

2

Un ciudadano solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 9/2015, que establece un plazo de exención de la exigencia de posesión de determinadas titulaciones para participar en los procedimientos de promoción interna en la Policía Nacional. La fundamentación de la solicitud se basaba en la supuesta infracción de las bases del régimen estatutario de la Función Pública y del principio de igualdad en el acceso a la misma, al posibilitar temporalmente el acceso a plazas sin estar en posesión de la titulación que con carácter general se exige para el acceso a las mismas.

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

Un ciudadano expresó su discrepancia con diversos medios de investigación criminal regulados en la ley de referencia, al considerarlos contrarios al artículo 103 de la Constitución y solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad.

Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito

Un ciudadano solicitó la interposición de recurso de la norma referida por considerar inconstitucional la modificación del artículo 126.2 del Código Penal mediante ley ordinaria y no orgánica.

Ley 20/2015, de 14 de Julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras

Esta ley reformó la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, modificando el sistema de aseguramiento de las cantidades anticipadas a la adquisición de una vivienda, posponiendo la obligación que existía para los promotores de asegurar la devolución de estas desde el primer momento a la fecha de obtención de la licencia de edificación.

Un grupo de ciudadanos solicitó la interposición de recurso por considerar que la norma infringe el artículo 9 en relación con el artículo 14 de la Constitución, porque su aplicación genera desigualdad. Primero se aducía la desigualdad temporal que genera para quienes decidan la adquisición de una vivienda en plano tras su entrada en vigor que iba a tener lugar el 1 de enero de 2016, al contar con un régimen diferente. Y, segundo, por la discriminación económica del agente que participa en la relación jurídica.

Según estos ciudadanos, las nuevas reglas vienen a reducir el efecto general preventivo que tenían las normas que hasta ahora garantizaban la aplicación real y efectiva de los fondos económicos anticipados por los adquirentes y futuros usuarios para la construcción de su vivienda, así como su devolución si esta no se construía o se hacía con retraso. Esto hace que se infrinja de forma principal el artículo 47 de la Constitución en relación con sus artículos 51 y 53.3.

Se consideraba que la reforma normativa no protege el derecho a la vivienda reconocido en el artículo 47 CE, a que vienen obligados los poderes públicos, toda vez que si no se garantiza al consumidor la recuperación de las cantidades pagadas al

promotor antes de la entrega de la vivienda se está eliminando la tutela al consumidor en muchos casos.

La reforma traspasaría la libertad de configuración normativa que asiste al legislador al no respetar los límites impuestos por el artículo 51.1 CE. También contravendría el mandato constitucional de fomentar el cooperativismo (artículo 129.2 CE), pues son precisamente los socios cooperativistas quienes entregan cantidades a cuenta al gestor de la cooperativa antes de la obtención de la licencia de edificación.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

Un ciudadano expresó su discrepancia con la caducidad de cinco años de la inscripción de poderes en el registro electrónico de apoderamientos establecido en esa norma, por ser presuntamente discriminatoria tal caducidad, en perjuicio de las personas que padecieren una incapacidad sobrevenida, y solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

Un ciudadano solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la regulación de la responsabilidad del Estado legislador que establece esa ley. Tras la entrada en vigor de la acción de responsabilidad por normas declaradas inconstitucionales, o contrarias al Derecho de la Unión Europea, tiene que estar precedida de una sentencia. Se alegaba que este nuevo régimen infringe el artículo 9.3 CE, al reducir la acción de responsabilidad y estimaba que carece de rango suficiente, puesto que el contenido del artículo 32.6 entra en colisión con la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, al limitar los efectos de las sentencias dictadas por este.

También consideraba que es competencia exclusiva del Tribunal de Justicia de la Unión Europea la decisión sobre los efectos de sus sentencias en el tiempo, para lo que se apoya en la Sentencia de 27 de febrero de 2014 [Asunto C-82/12 (...)].

Ley 42/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil, y Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas

Un ciudadano manifestó su oposición a la obligatoriedad de la comunicación telemática de los profesionales de la justicia con la Administración de justicia y a la comunicación

telemática obligatoria –en determinados supuestos– de los ciudadanos con las administraciones públicas, solicitando la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra las referidas normas.

Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 6/2014, de 30 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2015

Un ciudadano, sin concretar el objeto de su solicitud de recurso contra la norma citada, aludía en su escrito de solicitud de interposición a las limitaciones establecidas en la mencionada ley para la convocatoria de nuevas ofertas de empleo público, mientras que se mantenía en dicha comunidad autónoma la estructura de empresas, organizaciones e instituciones que constituían la denominada «administración paralela».

Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 12/2014, de 18 de diciembre, de medidas para la efectiva integración del Consorcio Aragonés Sanitario de Alta Resolución en el Servicio Aragonés de Salud

Diversas asociaciones y un sindicato de enfermería solicitaron la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 12/2014, que regula la integración del Consorcio Aragonés Sanitario de Alta Resolución en el Servicio Aragonés de Salud. La solicitud de recurso se fundamentaba en las diferentes condiciones de la integración prevista en la ley en razón de la procedencia del personal perteneciente al Consorcio integrado en el Servicio Aragonés de Salud.

Ley 14/2014, de 30 de noviembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón

Una ciudadana solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad por la excepción prevista en la norma para el traslado de las oficinas de farmacia sin respetar los límites de zona de salud, en caso de expiración de la prórroga legal establecida en la Disposición transitoria tercera de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, siempre que se cumpliesen unos requisitos. Se aludía a que la norma supone la quiebra de los principios del artículo 9.3 de la Constitución, al generar una situación desequilibrada entre los farmacéuticos, afectando a la igualdad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad. También se consideraba que la aprobación de dicho precepto incumple el mandato constitucional del artículo 103.1, que encomienda a las Administraciones públicas servir con objetividad a los intereses generales, puesto que la medida adoptada favorecería a unos farmacéuticos en detrimento de otros.

Ley del Principado de Asturias 2/2015, de 20 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Periodistas

Una asociación de profesionales de la comunicación de Asturias solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/2015, por considerar discriminatorio que dicha ley, en su disposición adicional única, previese la integración en el Colegio Profesional de Periodistas de la Comunidad Autónoma de los pertenecientes a otra asociación profesional distinta de la que solicita la interposición de recurso.

Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha

Un ciudadano, padre de una menor que precisa atención temprana en la Comunidad de Castilla-La Mancha, solicitó la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 38 de la Ley 7/2014 de dicha comunidad, que regula dicho tipo de atención. Argumentó que el hecho de que esta intervención pasara del ámbito social al educativo iba a suponer su empobrecimiento.

Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 10/2014, de 18 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2015

El presidente de un sindicato funcionarial de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la norma referida, por considerar que debía incluir previsiones que eliminasen las restricciones retributivas impuestas en su momento por la Ley 1/2012, de medidas complementarias, para la aplicación de garantías de servicios sociales de dicha comunidad autónoma.

Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 11/2014, de 10 de octubre, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia

Una asociación ciudadana solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la norma, por considerar que el concepto de coeducación contenido en su artículo 12 y la inclusión en el ámbito educativo de la perspectiva de la orientación sexual (LGBT) es incompatible con la neutralidad ideológica de los centros educativos y con la libertad

de cátedra de los docentes, así como contraria al derecho de los centros de iniciativa social a dotarse de ideario propio.

Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 12/2014, de 10 de octubre, del impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial, del impuesto sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria y del impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear

El presidente de una asociación de líneas aéreas de España solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la norma referida. La petición se dirigía estrictamente contra la instauración del impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial.

Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 9/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley 7/2007, de la Agencia Tributaria de Cataluña, para la ordenación de los cuerpos tributarios de adscripción exclusiva de la Agencia

Una asociación de funcionarios de la Administración tributaria de la Generalitat de Cataluña solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 9/2015, por considerar que la modificación llevada a cabo por dicha norma de la Ley 7/2007 de la Agencia Tributaria de Cataluña conllevaba la desaparición de la escala funcionarial a la que pertenecen los integrantes de la asociación, sin previsión normativa alguna que determinase el contenido de la ulterior carrera profesional de los miembros de la citada escala. A juicio de la asociación solicitante de recurso, esa ausencia de previsiones normativas resultaba contraria a la seguridad jurídica y a la igualdad, tanto como principio general como en el sentido más específico de acceso a las funciones y cargos públicos.

Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012

Una ciudadana solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad, mencionando únicamente que el impuesto de viviendas vacías de Cataluña aprobado por la ley atenta contra el derecho a la propiedad privada y su libre disposición.

Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 1/2015, de 1 de abril, de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración

Una asociación de defensa del bilingüismo en Galicia solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el precepto de la Ley 1/2015, que regula el derecho de los usuarios de servicios públicos a usar y ser atendidos en la lengua cooficial de la comunidad autónoma, otorgando a esta carácter preferente en el uso.

Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 2/2015, de 29 de abril, de Empleo Público de la Comunidad Autónoma de Galicia

Una asociación profesional de ingenieros e ingenieros técnicos solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/2015, al considerar discriminatorio que las escalas de ingenieros técnicos y de arquitectos técnicos quedaran integrados en el subgrupo A2 de los grupos de clasificación previstos en el artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público, en razón de la titulación que ostentan.

Ley de la Región de Murcia 10/2014, de 27 de noviembre, reguladora del transporte público de personas en vehículos de turismo por medio de taxi de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

Una asociación de taxistas de Murcia solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad, al considerar la infracción de los derechos de los trabajadores al eliminar la norma la opción que tenían los asalariados de acceso directo a las licencias de autotaxis, lo que a juicio de la asociación no respeta sus derechos adquiridos.

Para la asociación varios preceptos de la Ley afectan al principio de seguridad jurídica recogido en el artículo 9.3 de la Constitución. También se plantea un aspecto de la norma que incumple la Constitución por omisión pues no ha previsto el derecho de participación de las asociaciones del sector.

Ley de la Comunitat Valenciana 7/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat

Una ciudadana solicitó la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la modificación del Texto refundido de la Ley de Tasas de la Generalitat Valenciana, realizada por el artículo 35 de la Ley 7/2014, de 22 de diciembre, de la Comunidad Valenciana, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización del la Generalitat, que establece el copago de los usuarios por medio de tres tasas que

graban la atención residencial, la atención en centros de día y de noche y la atención en viviendas tuteladas a personas con discapacidad y personas mayores. A dicha solicitud se sumó la presentada por el Comité que agrupa a las entidades que trabajan en el mundo de las discapacidades. Los motivos de inconstitucionalidad alegados fueron cuatro: 1) falta de norma habilitante de carácter estatal para establecer estas tasas; 2) vulneración del principio de capacidad económica; 3) vulneración del principio de igualdad, y 4) vulneración de los principios de progresividad y de no confiscatoriedad.

La resolución incluye las recomendaciones formuladas a la Conselleria de Bienestar Social de la Generalitat Valenciana, y que han sido reseñadas en el epígrafe 2.2 del presente informe.

3.2 SOLICITUDES DE INTERPOSICIÓN DE RECURSOS DE AMPARO

En el ejercicio 2015 se presentaron al Defensor del Pueblo dieciséis solicitudes de interposición de recurso de amparo, el doble que el año anterior, en que fueron ocho.

Dichas solicitudes traían causa de cinco procesos contencioso-administrativos, cuatro penales, tres civiles y tres sociales. En una de las solicitudes no se especificaba la resolución judicial cuya impugnación se pretendía.

En términos generales, se trata de casos en los que no concurría «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). El Defensor del Pueblo –como cualquier otro potencial recurrente en amparo– ha de apreciar la mencionada «especial trascendencia», lo que excluye la práctica totalidad de los casos que se reciben, referidos a problemas individuales que, por importantes que sean, carecen de ese rasgo que –aun en sus imprecisos contornos– guarda evidente relación con la necesaria relevancia para un elevado número de personas o un grupo social.

Con fecha 30 de marzo de 2015 tuvo entrada en el Registro del Defensor del Pueblo un escrito del presidente del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), en el que solicitaba de la defensora del pueblo la interposición de recurso de amparo contra la sentencia de fecha 16 de febrero de 2015 de la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo por la que se desestimaba el Recurso de Casación 3521/2013 interpuesto contra la Sentencia de 17 de julio de 2013 de la Sala Tercera del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

Indicaba el compareciente que «para el CERMI es extraordinariamente importante que se corrija la interpretación tan restrictiva que dicha sentencia hace del artículo 3.3 del

Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad, interpretación que viene de otra de 19 de marzo 2014 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, del Tribunal Supremo. A nuestro juicio, si prospera dicha interpretación se estarían vaciando de contenido y haciendo inútil en la práctica, las medidas de cuota establecidas en el artículo 59 del Estatuto del Empleado Público y en el Real Decreto 2271/2004, antes citado, lo que causaría perjuicios de difícil reparación para las personas con discapacidad».

Teniendo en consideración las razones aducidas, el amplio colectivo potencialmente afectado y su especial vulnerabilidad, el 7 de abril de 2015 se presentó el recurso de amparo solicitado. Mediante providencia de 21 de septiembre siguiente el Tribunal Constitucional acordó no admitirlo a trámite.

3.3 SENTENCIAS RECAÍDAS

El Defensor del Pueblo, en ejercicio de la legitimación que le atribuyen los artículos 162.1 de la Constitución española, 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, había interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra una serie de preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2009, de 23 diciembre, del Síndic de Greuges.

El Pleno del Tribunal Constitucional, mediante Sentencia 46/2015, de 5 de marzo (publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 85, de 9 de abril de 2015), estimó parcialmente dicho recurso en los términos expresados en el fallo que a continuación se transcribe

> 1.º No son inconstitucionales, interpretados en los términos expresados en el fundamento jurídico tercero: los artículos 3.1; 26 b), inciso «la administración local», y c), inciso «o a la administración local», y el artículo 78; ni los artículos 71 a), b) y c), 72.1 y 73.1, siempre que se interpreten conforme a lo expuesto en el fundamento jurídico sexto.
>
> 2.º Se declaran inconstitucionales y se anulan los artículos 1 b), 68.1 y 2, 69.2, 71 d), 72.2, 74, 75, 77.5 c), y los incisos «Autoridad Catalana», que rubrica el capítulo I del título VIII, «como Autoridad Catalana» de los artículos 69.1, 71, 72.1, 73, 76.1, 77.1 y «en su condición de Autoridad Catalana» del artículo 70.

4 ADMINISTRACIONES NO COLABORADORAS O ENTORPECEDORAS

El artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril, obliga a que las administraciones contesten al Defensor del Pueblo sobre la información que precise 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 3/1981, 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 solo 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.

El nuevo diseño de la página web realizado en este año 2015, incluye un apartado de administraciones entorpecedoras. Aparecen las administraciones que no han informado al Defensor del Pueblo después de haber sido requerida contestación en tres ocasiones. Se pueden localizar las administraciones que se retrasan en contestar al Defensor del Pueblo de dos formas:

- por un listado en el que las administraciones están clasificadas por administración general del estado, administración autonómica, administración

local, Fiscalía General del Estado, otras entidades públicas, Poder Judicial y universidades;

- mediante un mapa en el que se pueden localizar geográficamente dichas administraciones entorpecedoras.

Las administraciones que aparecen reflejadas suelen ser ayuntamientos e incluso entidades locales menores. Se conocen las carencias y falta de medios materiales y humanos de los pequeños municipios y las dificultades que les puede plantear recopilar la información requerida; pero ello no les exime de la obligación de contestar al Defensor del Pueblo. Con el fin de que estas administraciones contesten a los requerimientos de esta institución, se han llevado a cabo gestiones para que las peticiones de información pendientes que estaban más atrasadas fueran contestadas.

El Ayuntamiento de Arenys de Mar (Barcelona), además de no responder después de tres requerimientos, no se ha mostrado dispuesto a colaborar con el Defensor del Pueblo y esta actitud ha sido puesta en conocimiento del Ministerio Fiscal, por si fuera constitutiva del delito tipificado en el artículo 502.2 del Código Penal.

5 ACTIVIDADES DE REPRESENTACIÓN INSTITUCIONAL

En este apartado se recogen las principales actividades de representación institucional desarrolladas por el Defensor del Pueblo. Se da cuenta de la actividad desarrollada ante las cámaras legislativas, así como con los defensores autonómicos. Se resumen brevemente 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, son 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, por mandato constitucional, está obligado a dar cuenta a las Cortes Generales de sus actuaciones. La ley reguladora de la institución articula esa rendición de cuentas mediante dos acciones:

- presentación del informe anual, el cual se somete a un primer debate en la Comisión Mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo y posteriormente pasa a debatirse en los Plenos de las Cámaras;
- presentación y debate, ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, de los informes monográficos realizados, en los que se estudia la actuación de las administraciones públicas en áreas concretas relacionadas con los derechos fundamentales.

Informe anual

La ley no obliga a presentar el informe anual en una fecha o período determinado. Por tercer año consecutivo, la institución ha presentado el informe anual a las Cortes en el primer trimestre del año, para ofrecer a los parlamentarios una información actualizada de las actuaciones llevadas a cabo.

El 26 de febrero la defensora, acompañada de los adjuntos, entregó el informe 2014 a los presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado. El 10 de marzo, la defensora compareció ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo; el 26 de marzo ante el Pleno del Congreso de los Diputados y el 15 de abril ante el Pleno del Senado.

Otros informes y comparecencias ante la Comisión Mixta

La defensora compareció el 9 de junio para presentar los estudios sobre *La situación de los presos españoles en el extranjero*, sobre *La escucha del menor, víctima o testigo* y el *Informe Anual 2014 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*. Durante su intervención, también presentó un avance de la gestión realizada en el primer semestre del año 2015 y del proyecto de transformación digital que se estaba llevando a cabo y que concluiría con la publicación de la nueva página web institucional.

La defensora volvió a comparecer ante la Comisión Mixta el 29 de septiembre para presentar un avance del informe anual 2015, la nueva página web y los estudios *Las urgencias hospitalarias en el Sistema Nacional de Salud: derechos y garantías de los pacientes*, estudio conjunto de los defensores del pueblo, *Seguridad y accesibilidad de las áreas de juego infantil* y *Tramitación de licencias urbanísticas: procedimientos y duración de los trámites*.

Otras relaciones con las Cortes Generales

Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las Cortes Generales son permanentes y estrechas. Además de cumplir con el mandato legal de presentación de informes, las Cortes remiten a la institución las quejas que presentan los ciudadanos ante las Comisiones de Peticiones de ambas cámaras y atiende los requerimientos de las comisiones parlamentarias para exponer su juicio o las actuaciones que están llevando a cabo sobre un asunto concreto.

El 29 de abril, el Pleno del Congreso de los Diputados encomendó al Defensor del Pueblo que elaborara un estudio específico sobre las víctimas del terrorismo. A cierre de este informe dicho estudio se está elaborando y está previsto publicarlo en 2016.

5.2 RELACIONES CON LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS

Este año hay que destacar tres asuntos:

- el 26 de enero, la defensora, acompañada por los adjuntos, se reunió con los comisionados parlamentarios autonómicos para aprobar el estudio sobre *Las urgencias hospitalarias en el Sistema Nacional de Salud: derechos y garantías de los pacientes*. Primer estudio elaborado de manera conjunta por los defensores autonómicos y el Defensor del Pueblo;

- el Defensor del Pueblo ha sido este año el encargado de organizar las XXX Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, que se celebraron en el Parlamento de Cantabria, en Santander, durante los días 17 y 18 de septiembre.

  En esta ocasión, las jornadas se centraron en analizar la situación de la vivienda pública en España y se presentaron las conclusiones del taller previo a las Jornadas, celebrado el 2 de junio sobre «La función de la vivienda de carácter público en la sociedad actual», organizado por el Valedor do Pobo en Santiago de Compostela.

- personal técnico de informática ha mantenido reuniones de trabajo con el Defensor del Pueblo Andaluz para desarrollar un programa que permita la comunicación entre ambas instituciones sobre las quejas recibidas por estas al objeto de evitar duplicidades y mejorar la atención a los ciudadanos.

Al igual que en años anteriores, se ha participado en actividades y actos institucionales organizados por los comisionados autonómicos y se han mantenido diversas reuniones bilaterales.

Ha habido una reunión conjunta entre la defensora y los comisionados autonómicos con el presidente de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO). Se han mantenido encuentros bilaterales con el ararteko, el procurador del común y con el valedor do pobo (e.f.), con este último para tratar cuestiones acerca del taller previo a las XXX Jornadas de Coordinación. El secretario general del Defensor del Pueblo se ha reunido con los secretarios generales de los defensores autonómicos para mejorar la coordinación entre las instituciones.

La defensora acudió a la toma de posesión de la valedora do pobo, al acto conmemorativo del XXX aniversario de la creación de la Ley del Diputado del Común y ha participado en la clausura de las XXII Jornadas de la Asociación Española de Letrados Parlamentarios, organizadas por el Valedor do Pobo.

5.3 REUNIONES DE TRABAJO

Las reuniones de trabajo que tienen que ver con las quejas ocupan la mayor parte de la agenda de la institución. Se mantienen reuniones con ciudadanos, organizaciones no

gubernamentales, organizaciones sociales y administraciones públicas para conocer de primera mano sus preocupaciones y la realidad sobre la que trabajan.

Al mismo tiempo, se programan entrevistas y encuentros con representantes de las administraciones públicas y autoridades que gestionan servicios públicos para poner de manifiesto el criterio del Defensor del Pueblo, agilizar las actuaciones y tratar de solventar diferencias de criterio, cuando proceda.

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

A lo largo de 2015 se han mantenido reuniones con diferentes autoridades de la Administración General del Estado para estudiar, entre otros asuntos, el Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana, la situación de los presos españoles en el extranjero, la protección internacional, los contratos usurarios y la protección de datos de carácter personal.

Se han mantenido entrevistas de carácter institucional con la presidenta del Parlamento de Illes Balears, la presidenta de la Comunidad de Madrid, el presidente del Gobierno de Canarias y la presidenta del Parlamento de Canarias.

En el ámbito de la administración local, se han mantenido encuentros con los Ayuntamientos de Bilbao, León, Madrid, Sevilla, Tres Cantos (Madrid) y Torrejón de Ardoz (Madrid).

Las relaciones con la Fiscalía General de Estado son intensas, prueba de ello es el número de quejas que se tramitan con el Ministerio Fiscal cada año. En 2015 se han mantenido dos reuniones, la primera, de carácter institucional tras el nombramiento de la fiscal general del estado, y la segunda, para entregar a la defensora la memoria anual 2014 de la Fiscalía.

Se ha mantenido una entrevista con autoridades del Forum de Síndicos y Defensores Municipales de Cataluña, y el Defensor de Segovia que solicitaron la reunión para exponer el trabajo que realizan los defensores locales.

Entre las encuentros mantenidos con entidades que gestionan servicios públicos, destacan las reuniones mantenidas con:

- la Asociación Española de Banca (AEB) y con el Consejo General del Notariado y decano del Colegio de Notarios de Madrid sobre usura;
- AQUALIA, sobre suministro de aguas;

- Asociación «Bienvenido Oliver», de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles, sobre Registro Civil, las calificaciones de cláusulas en los préstamos y los créditos hipotecarios;
- Iberdrola, S.A. sobre autoconsumo eléctrico y otros asuntos relacionados con el suministro.

Este año hay que destacar la presentación de la nueva página web que se realizó, el 10 de septiembre, a representantes de la Administración General del Estado, comunidades autónomas, ayuntamientos de grandes ciudades y colegios profesionales.

Durante el acto, se hizo especial hincapié en las secciones del portal en las que se recogen los tiempos medios de respuesta en la tramitación de la queja tanto del Defensor como de las administraciones y la publicación en tiempo real de las administraciones que llevan más de 30 días sin contestar al tercer requerimiento de información del Defensor.

5.3.2 Reuniones con organizaciones sociales y ciudadanos

Un año más, se han mantenido numerosas reuniones con organizaciones que trabajan por la defensa y protección de los derechos de las personas con discapacidad para conocer de cerca los problemas que les afectan. Se han mantenido reuniones con la Confederación Española de Asociaciones de Familias con Alzheimer (CEAFA), con la Federación Española de Daño Cerebral y con padres que han puesto de manifiesto la falta de atención asistencial y educativa que reciben los niños con daño cerebral sobrevenido, y con la diseñadora del primer «exoesqueleto infantil», robot que, acoplado al cuerpo, permite caminar a niños tetrapléjicos.

Como en años anteriores, se ha asistido a las reuniones organizadas por el Comité de Apoyo del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (Cermi) para el seguimiento de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Este año han continuado las reuniones que afectan a asuntos relacionados con la crisis económica. En materia de vivienda y desahucios hipotecarios, se han mantenido encuentros con la Asociación de Afectados y Afectadas por la Venta de Viviendas EMVS (AAVVE) y con Amnistía Internacional. Sobre contratos usurarios se han mantenidos entrevistas con Juan Antonio Ortega y Díaz Ambrona (defensor del cliente del BBVA desde 2002 hasta 2009), Fernando Zunzunegui, profesor de Derecho Bancario y Bursátil de la Universidad Carlos III de Madrid, y con José Ignacio Navas Olóriz, notario de la localidad de Fuenlabrada (Madrid). Sobre procedimientos concursales se mantuvo un encuentro con la Asociación Profesional de Administradores Concursales (ASPAC). Este

año también se ha recibido a representantes del Colegio de Trabajadores Sociales de Badajoz para informar sobre la Renta Básica de Inserción en Extremadura.

La defensora ha continuado su labor de apoyo a las víctimas del terrorismo. Se ha reunido con víctimas y con las presidentas y otros miembros de la Fundación Víctimas del Terrorismo, COVITE y la asociación Dignidad y Justicia.

En el ámbito sanitario y de asistencia social se han mantenido entrevistas para conocer la realidad de las personas que han padecido cáncer, la situación de las personas celiacas y sobre el acceso a los tratamientos dietoterapeúticos de las personas que padecen enfermedades metabólicas hereditarias.

Además, se han mantenido reuniones con representantes de diferentes sociedades médicas en relación con el Real Decreto por el que se regula la troncalidad y otros aspectos de la formación sanitaria especializada.

En el ámbito de la educación, se han mantenido reuniones con la Confederación Española de Asociaciones de Padres de Alumnos (CEAPA) y con la Asociación Nacional de Editores de Libros y Materiales de Enseñanza (ANELE) y la Federación de Gremios de Editores de España (FGEE); y se ha conocido la labor que realiza Radio ECCA en la formación profesional a distancia.

En asuntos relacionados con extranjería, asilo y atención a los españoles presos en el extranjero se han mantenido entrevistas con Cruz Roja, Amnistía Internacional y la Fundación +34, entre otras. También, se han mantenido reuniones con organizaciones que trabajan por la igualdad de trato como la Asociación de Familias de menores transexuales Chrysallis y la Fundación Secretariado Gitano.

En materias de medio ambiente y urbanismo, destacan las reuniones mantenidas con Shale Gas España, sobre el fracking, y con representantes de la Asociación Nacional de Fabricantes de mobiliario Urbano y Parques Infantiles (AFAMOUR).

Se han mantenido entrevistas con la Asociación Profesional Unión Guardias Civiles, para conocer la actividad que realiza y con miembros de los Sindicatos CSI-F, AEG y SUP, representantes de los funcionarios, sobre los recortes sufridos en la asistencia médica que reciben los mutualistas y sus familiares.

Se han mantenido encuentros con autoridades de los colegios profesionales para conocer de cerca los problemas a los que se enfrentan determinados colectivos. En concreto, se han mantenido reuniones con; el Consejo General de Colegios Oficiales de Enfermería de España; el Colegio Profesional de Fisioterapeutas de la Comunidad de Madrid; el Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas e Ingenieros Civiles; el Consejo General de Colegios Profesionales de Ingeniería Informática y con el Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid.

Se han mantenido encuentros con las siguientes plataformas: Mesa Estatal Pro-Referéndum de las Pensiones, Plataforma del Tercer Sector, Plataforma en Defensa de la Libertad de Información, Plataforma Alianza General del Paciente, Plataforma para la Comisión de la Verdad, Plataforma Regulación Responsable, Hazteoir.org y Maslibres.com. Además, se han mantenido entrevistas de carácter institucional con representantes de la ONG Plan Internacional, la Fundación Lealtad, Google España, o Helsinki España entre otras.

En julio, la defensora presentó a representantes de ong, fundaciones y asociaciones la nueva web institucional.

Durante el acto, se explicó el objetivo de la nueva web, su estructura y el contenido al que se puede acceder. Además, se hizo especial referencia a las secciones del portal en el que se recogen los tiempos medios de respuesta en la tramitación de la queja, tanto por parte del Defensor como de las administraciones, y la publicación en tiempo real de las administraciones que llevan más de 30 días sin contestar al tercer requerimiento de información del Defensor.

5.3.3 Reuniones y Jornadas de trabajo para la elaboración de estudios monográficos

Atendiendo a la petición de las Cortes Generales, se está elaborando un informe sobre las victimas del terrorismo. Para la adecuada redacción del mismo, se ha nombrado a un Consejo Asesor, cuya reunión de constitución se celebró el día 7 de octubre. Posteriormente se han mantenido reuniones de trabajo para recabar información con:

- el presidente de la Asociación de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado;
- el presidente de Dignidad y Justicia;
- la coordinadora de la Oficina de Asistencia a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional;
- Florencio Domínguez, experto en terrorismo;
- la presidenta del Colectivo de Víctimas del Terrorismo;
- el director general de Instituciones Penitenciarias;
- Ana Iribar, viuda de Gregorio Ordóñez, asesinado por ETA;
- la presidenta de la Fundación Víctimas del Terrorismo;
- el secretario técnico del Observatorio de Víctimas de Terrorismo.

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

La defensora ha visitado personalmente 18 dependencias entre instalaciones de privación de libertad en España y centros asistenciales.

Este año ha supervisado un operativo de repatriación de extranjeros organizado por España en coordinación con Frontex, con destino a Islamabad (Paquistán) hasta la finalización del embarque, en el Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid–Barajas.

Además, ha visitado centros de internamiento de extranjeros, centros de acogida de personas en situación de exclusión social, hospitales, comisarías de policía, centros socioeducativos para menores, oficinas de asilo, centros para refugiados, etcétera. La relación completa de las instalaciones visitadas se puede consultar en el Anexo F de este informe.

El Consejo Asesor del MNP se ha reunido en dos ocasiones para informar de la actividad desarrollada por la Unidad durante 2015.

Este año se ha nombrado a cuatro nuevos miembros del Consejo. El proceso de designación se ha realizado por convocatoria abierta publicada en el *Boletín Oficial del Estado*. En la reunión de 18 de diciembre, tomaron posesión del cargo los nuevos vocales del Consejo.

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

- adjunto primero del Defensor del Pueblo;
- adjunta segunda del Defensor del Pueblo;
- Milagros Fuentes González, abogada y decana del Colegio de Abogados de Santa Cruz de La Palma, (designada a propuesta del Consejo General de la Abogacía Española);
- Berta M.ª Uriel Latorre, doctora y vicepresidenta del Colegio de Médicos de Ourense, (designada por el Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos de España);
- Vicenta Esteve Biot, psicóloga clínica y vicepresidenta del Colegio Oficial de Psicólogos de la Comunitat Valenciana (designada por el Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos de España);
- Emilio Ginés Santidrian, miembro del Subcomité de la ONU para la Prevención de la Tortura;

- Julián Carlos Ríos, abogado especialista en Derecho Penitenciario y profesor de Derecho Penal;
- Jesús López Medel Báscones, abogado del estado y profesor universitario;
- Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, catedrático de Derecho Administrativo y especialista en jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

5.3.5 Premios de la institución

Acto de entrega del Premio Institución del Defensor del Pueblo

En 2014, en su primera edición, se concedió el Premio a Cáritas España por su labor en defensa de los derechos de las personas, especialmente en los momentos que atraviesa España, por su sensibilidad para conocer y tratar los problemas más acuciantes de la sociedad y por la profundidad y exhaustividad de sus informes.

La entrega del premio se hizo el 1 de junio en un acto celebrado en el Congreso de los Diputados.

Acto de entrega del VI Premio de Derechos Humanos Rey de España

El 13 de abril tuvo lugar en el Paraninfo de la Universidad de Alcalá (Madrid) el acto de entrega del VI Premio de Derechos Humanos Rey de España, concedido a la institución de las Adoratrices por su labor en favor de las mujeres víctimas de trata y violencia de género.

Acto de entrega de los premios del Concurso de dibujo sobre derechos humanos

El 4 de mayo la defensora hizo entrega de los premios, en el Senado, de la XII edición del concurso que cada año organiza la institución en colaboración con la ONG Globalización de los Derechos Humanos.

Los premiados este año en la categoría de Primaria han sido: Sara Fayos Oltra, CEIP Rafael Altamira, Quatretonda, Valencia; Eva Abril Manzano, CEIP Jorge Juan, Monforte del Cid, Alicante; e Imanol Cordero Morales, Colegio Irabia, Pamplona.

Los ganadores de Secundaria: Julen Aramendia Leza, IES Tierra, Estella, Navarra; Laura Cañadilla Infante, Colegio Amor de Dios, Madridejos, Toledo.

Este año, además se han otorgado tres accésits: Pedro Sánchez García, CPEE Cruz de Mayo, Hellín, Albacete; Teresa Sampons Liria, CPEE Cruz de Mayo, Hellín, Albacete; M.ª Jesús Sacedo Gómez, IES Alfonso Quijada, Esquivias, Toledo.

5.4 ENCUENTROS Y ACTOS OFICIALES

Como en años anteriores, la defensora asistió a los actos solemnes celebrados el Día de la Fiesta Nacional y el Día de la Constitución, así como a la apertura del año judicial, del curso académico de la Real Academia de la Legislación y Jurisprudencia y a otros actos relacionados con las víctimas del terrorismo.

Además, la defensora ha asistido al Acto Institucional conmemorativo del XXX Aniversario de la firma del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas y al acto solemne de Conmemoración del LXX Aniversario de la entrada en vigor de la Carta de la Naciones Unidas y del LX Aniversario de ingreso de España en la Organización.

5.5 ACTIVIDADES DE COLABORACIÓN, DIFUSIÓN Y DIVULGACIÓN

Con el objeto de difundir la labor de la institución, la defensora, los adjuntos, el secretario general y el personal técnico participan en actividades organizadas por organismos públicos y entidades sociales.

La presencia de la institución en foros y jornadas especializadas permite dar a conocer a los ciudadanos las competencias del Defensor del Pueblo en la protección de los derechos fundamentales.

5.5.1 Colaboración institucional

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

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, organismo público independiente, tiene por finalidad promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno.

El 19 de enero de 2015 se celebró el acto de constitución de la Comisión. Desde entonces, el secretario general ha estado presente en todas las reuniones ordinarias y extraordinarias convocadas.

La defensora ha recibido el Premio Institución Pública, otorgado por la Federación española de Asociaciones de Espina Bífida e Hidrocefalia. Ha sido jurado de la III

Edición de los Premios Discapnet de la Fundación Once, de la XI Edición del Premio Abc Solidario y de la XXIV edición del Premio de la Convivencia Profesor Manuel Broseta. Además, la titular de la institución ha asistido a la entrega de los siguientes premios; Premio contra el Terrorismo Alberto Jiménez-Becerril, Premio Iustitia`2014, Premios UNICEF Comité Español 2015, Segundo Premio «Fundación Villacisneros», Premios de la Fundación Víctimas del Terrorismo, VIII Premios del «Foro Justicia y Discapacidad», Premios Mariano de Cavia, Luca de Tena y Mingote.

La defensora ha asistido al acto de presentación del libro *Memorial de Transiciones (1939-1978). La generación de 1978*, a la presentación del «Mapa del Terror de Madrid», a la exposición fotográfica «la otra mirada de la dependencia», organizada por la Fundación Mensajeros de La Paz, y al Plan Integral para la Lucha contra la Trata de Mujeres y Niñas con Fines de Explotación Sexual 2015-17.

La titular de la institución ha participado en la mesa redonda «Pioneras», organizada por la Fundación Ortega y Gasset-Gregorio Marañón; en la ceremonia inaugural del Congreso Internacional sobre libertad religiosa MasLibres 2015; en las XIII Jornadas Nacionales y Encuentro de Familias, organizado por la Federación Española de Espina Bífida e Hidrocefalia (FEBHI); y en el II Congreso de la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa. También ha impartido una conferencia con motivo del lanzamiento de la Campaña del Domund, organizado por las Obras Misionales Pontificias y el Arzobispado de Sevilla.

Además, representantes de la institución han asistido a diferentes actos; a la presentación del Informe CIE 2014 de Pueblos Unidos; al acto conmemorativo del Centenario del Genocidio Armenio; al III Diálogo de Protección; a la celebración del Día Mundial del Refugiado, Organizado por ACNUR; al Acto homenaje en Memoria del XVIII aniversario del secuestro y asesinato de Miguel Ángel Blanco y el de todas las víctimas del terrorismo; al Acto Anual de la Fundación Mujeres de África; al acto de entrega de los Premios solidarios del Seguro; a la presentación del Anuario de la Inmigración en España 2014; a la Sesión Solemne y actos organizados por el Colegio Oficial de Abogados de Barcelona; o al acto de entrega del Premio Solidret 2014, entre otros.

5.5.2 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 el acto de Inauguración de los Cursos de Postgrado para Iberoamericanos, organizado por la Universidad de Castilla-La Mancha; en la Jornada «Mujeres deportistas hacia el reto de la igualdad», organizada por el Comité Olímpico Español; en el Colegio Juan de la Rosa, de Ronda; en la Universidad Francisco de Vitoria; y en el coloquio con alumnos y antiguos alumnos, en el Aula de la Experiencia de la Hacienda Porzuna, en Mairena del Aljarafe; en la jornada sobre corrupción organizada por la Fundación Fernando Pombo, dentro de los cursos de verano de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo; en el Instituto de Enseñanza Secundaria de Las Rozas 1; y en la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País. Además, ha impartido la conferencia en el acto de clausura del Curso teórico-práctico de la 54ª promoción de la carrera fiscal y de la semana de encuentro en el Centro de Estudios Jurídicos.

Por su parte, entre los actos de los adjuntos y el secretario general, destacan la conferencia inaugural de Ponencia del adjunto primero, en la Jornada «Construyendo el Derecho a la Vivienda», organizada por la Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo, el Patronato Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Alicante, y la Dirección General de la Vivienda, Rehabilitación y Regeneración Urbana de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de la Generalitat Valenciana, y la intervención de la adjunta segunda, en el acto con motivo de la celebración del XXV aniversario de la Asociación para el Estudio de la Lesión Medular Espinal (Aesleme), en Madrid, el 29 de octubre.

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 Derecho de la Universidad Carlos III; de la Universidad Politécnica de Madrid; de la Universidad Jaume I; de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense y del curso de relaciones internacionales de esta misma facultad; de la Universidad Juan Carlos I; de la European Law Associations de Salamanca; del título propio Experto en el mundo actual de la Universidad Autónoma de Madrid; del Máster en Derecho Constitucional, organizado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y la Universidad Menéndez Pelayo; y del Máster de Acceso a la Profesión de Abogado y del Máster en Derecho del Colegio Universitario de Estudios Financieros (CUNEF) de Madrid.

Se ha celebrado la jornada de trabajo «Seguir avanzando en la mejora de la identificación y protección de menores extranjeros que acceden de manera irregular a España acompañados de adultos», organizada por el área de Migraciones e Igualdad de

Trato del Defensor y celebrada en la sede de la institución. Asistieron fiscales y miembros de la Unidad Central de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales, la inspectora Jefe del Grupo de MENAS UCER, y profesionales del Servicio de Inmigrantes y Refugiados de Cruz Roja.

5.6 VISITAS CULTURALES A LA INSTITUCIÓN

Este año han visitado la institución, para conocer el trabajo que desarrolla, miembros de 59 entidades, entre asociaciones y centros culturales. El detalle de las entidades que han acudido a la institución puede consultarse en el Anexo F de este informe.

5.7 ACTIVIDAD INTERNACIONAL

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 con status A, como integrante de diversas redes de Defensores del Pueblo o en su calidad de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP).

5.7.1 Encuentros bilaterales y de colaboración internacional

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

En este contexto se han hecho observaciones al sexto informe periódico de España ante el Comité contra la Tortura de la Organización de Naciones Unidas y se ha remitido una nota al Comité contra la eliminación de la discriminación racial, con ocasión de la revisión realizada al Estado español por parte del Comité.

Se ha mantenido una entrevista con el Comisario Europeo de los Derechos Humanos del Consejo de Europa sobre los derechos humanos de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, en especial la situación de Ceuta y Melilla, en el marco de su visita oficial a España (Madrid y Melilla) del 13 al 16 de enero de 2015.

Se ha mantenido una reunión con el Fondo Monetario Internacional sobre la Ley de Segunda Oportunidad.

Se ha mantenido una reunión con Jorge Cardona, miembro del Comité de los Derechos del Niño, para dar a conocer los retos a los que se enfrenta el Comité tras la

entrada en vigor en España (14 de abril de 2014) del Tercer Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, que permite la recepción de quejas individuales sobre presuntas violaciones de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En las relaciones de cooperación con otras instituciones de protección de derechos humanos en el extranjero destaca el proyecto Twinning para ayudar a poner en funcionamiento la oficina del nuevo Ombudsman de Turquía.

El Twinning es un instrumento ofrecido por la Unión Europea de cooperación institucional entre organismos públicos de los Estados miembros de la UE y de terceros países vecinos.

Fue adjudicado en 2014 por la Comisión Europea al Consorcio formado por el Defensor del Pueblo de España y el Defensor de los Derechos de Francia.

Este año se han celebrado tres visitas de estudio a España, una en febrero, la segunda en mayo y la tercera en noviembre, de personal del Ombudsman turco a la institución y a las sedes del Defensor del Pueblo Andaluz, del Síndic de Greuges de Valencia, del Justicia de Aragón y del Procurador del Común de Castilla y León.

También se han mantenido visitas de trabajo con otras delegaciones extranjeras afines que han venido a la institución para conocer in situ cómo trabaja el Defensor. Se han organizado jornadas de trabajo con una delegación Interministerial de Derechos Humanos de Marruecos, con miembros de la Comisión de Peticiones del Bundestag alemán, con la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas, Oficina Anticorrupción de Corea y los Ombudsman de Albania, República Checa y Mozambique.

Se ha recibido en la institución a un grupo de asesores Parlamentarios de Iberoamérica y Norte de África, a los que se les ha dado una conferencia sobre el Defensor del Pueblo de España.

Se han mantenido encuentros bilaterales con el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, el presidente del Instituto Lationamericano del Ombudsman (ILO), el comisionado para la Infancia y la Adolescencia del Servicio Nacional de Menores de Chile (Sename), la comisionada del MNP de la República del Paraguay y el ombudsman de Jordania. El objetivo de estos encuentros es fortalecer la colaboración en la gestión de asuntos de interés común e intercambiar experiencias y buenas prácticas.

También se han mantenido entrevistas y contactos con otras instituciones extranjeras en el curso de la tramitación de quejas. Así por ejemplo, se han mantenido reunión con representantes de la Asociación de Mujeres de Guatemala y de la Asociación Amigos de la Tierra.

El Defensor de Pueblo de España pertenece a la Red de Defensores del Pueblo de Europa (ENO), que coordina la defensora del pueblo europeo. Se ha trabajado estrechamente en este ámbito en materia de migraciones.

Merece destacar en este apartado el trabajo de colaboración, ayuda y cooperación con esta institución de los Ombudsman e Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de países extranjeros en los que se encuentran presos españoles, a los que se intenta ayudar mejorando sus condiciones de vida o agilizando las repatriaciones.

Se ha celebrado en la sede de la institución el Seminario Internacional Periodistas: derechos y deberes, organizado por el Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica (PRADPI) de la Universidad de Alcalá con la colaboración del Defensor del Pueblo, y el seminario sobre los sistemas de protección de derechos Humanos de Naciones Unidas, en el que tuvieron parte activa los representantes españoles de los órganos de tratados de la ONU.

La defensora del pueblo intervino en la inauguración del III Congreso internacional del PRADPI-FIO-PROFIO: «Ombudsman y colectivos en situación de vulnerabilidad», pronunciando la lección inaugural. Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá, (Alcalá de Henares).

5.7.2 Reuniones internacionales

La defensora del pueblo asistió a la 28ª reunión anual del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, celebrada en Ginebra (Suiza) y aprovecho la ocasión para promover una petición de indulto para Asia Bibi, la cristiana paquistaní sentenciada a pena de muerte en su país por blasfemia.

En el ámbito de la UE participó en el IX Seminario de la Red Europea de Defensores del Pueblo, organizado por la defensora del pueblo de Irlanda (actual defensora del pueblo europeo), en que se reunieron más de 40 Ombudsman de toda Europa, que debatieron sobre las buenas prácticas y los derechos del ciudadano. La defensora explicó cómo se realizan las tareas de supervisión de los vuelos de repatriación de inmigrantes.

A lo largo de su intervención, la defensora explicó que la institución ha sido pionera en llevar a cabo actuaciones para defender el derecho fundamental de los ciudadanos a la participación en los asuntos públicos. Resaltó, además, que desde el Defensor del Pueblo se trabaja para que la información que publican y difunden las administraciones públicas sea veraz, transparente y accesible, y ha informado sobre el portal de transparencia de la web institucional a través del cual el ciudadano puede

conocer desde el presupuesto a las infraestructuras técnicas disponibles en la institución, además de los contratos, convenios y viajes oficiales.

La institución participó en la Reunión del Comité de Dirección de la Asociación del Ombudsman del Mediterráneo (AOM) en su calidad de vicepresidenta 1ª de dicha asociación.

La XX Asamblea General y el Congreso Internacional de la Federación iberoamericana de Ombudsman (FIO) tuvo lugar este año en Montevideo (Uruguay) del 8 al 11 de noviembre.

La directora de gabinete del Defensor del Pueblo y el secretario general asistieron en representación de la defensora.

El Congreso estaba dedicado a la transparencia en el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos de sus respectivos países.

Durante su intervención, la directora de gabinete indicó que las realidades de los países son muy distintas y que España ahora mismo es uno de los países más desarrollados en materia de información pública y transparencia.

Además, la directora de gabinete participo en las reuniones de las redes temáticas de la Fio sobre Migrantes y trata de personas, Defensoría de Mujeres, Red Com-Fio y Niñez y Adolescencia.

Durante su estancia en Montevideo aprovechó para visitar a los presos españoles internados en el establecimiento penitenciario de la República Oriental del Uruguay así como el establecimiento penitenciario de Ezeiza (Argentina).

El adjunto asistió a la Cumbre Iberoamericana sobre Trata de Personas y Migración de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), celebrada en Bogotá (Colombia).

La defensora asistió al acto conmemorativo de la solemne Sesión del 40 aniversario del Provedor de Justiça de Portugal.

La institución, a través de la directora de gabinete de la defensora, participó en la Conferencia Internacional para INDH sobre mejores prácticas y lecciones aprendidas, celebrada en Estambul (Turquía) para explicar el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura español; también ha participado en el Seminario Internacional sobre la democratización de la comunicación, celebrado en Sao Paulo (Brasil).

Finalmente, la defensora del pueblo, acompañada por la técnico responsable del Área de Migraciones e Igualdad de Trato, intervino en la Conferencia sobre la Defensa de los Derechos de los solicitantes de protección internacional, organizada por la Unión Europea en Tirana (Albania) los días 11, 12 y 13 de noviembre.

5.7.3 Visitas y encuentros oficiales

Es habitual que los representantes diplomáticos realicen visitan institucionales al Defensor del Pueblo. En 2015 se ha recibido la visita institucional del embajador de Armenia y del ministro consejero de la Embajada del Japón, que asistió acompañado de la investigadora-asesora de la Sección Política.

5.7.4 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 y, si es posible, prestar alguna asistencia humanitaria, agilizar traslados y supervisar el funcionamiento de los consulados.

Este año se han visitado a presos internados en los centro penitenciarios de Tires y de Lisboa (Portugal); de la Picota y el Buen Pastor en Bogotá (Colombia); la Prisión Penitenciaria Feminina da Capital y Penitenciaria Feminina de Sant'Ana, en São Paulo, y el establecimiento Penitenciario «Cabo P.M. Marcelo Pires da Silva» en Itaí (Brasil); el complejo Penitenciario Federal n° 1 de Ezeiza y el Centro de Detención Federal de Mujeres (U-31) (Argentina); y el centro penitenciario de Tirana.

Con objeto de recabar información sobre la situación de los refugiados en otros países, e impulsar las políticas de acogida e integración de estas personas en España, se ha visitado el campo de refugiados de Zaatari (Jordania).

6 TRANSPARENCIA

Producida la plena entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, Ley de transparencia), hay que señalar que el Defensor del Pueblo no ha recibido, a lo largo de 2015, un número elevado de quejas específicas. Sin embargo, dado su carácter transversal, la cuestión no deja de aparecer en actuaciones en las que se demandan transparencia y acceso a la información pública para la supervisión de otra actividad de la Administración. Pero respecto a la norma en concreto, los ciudadanos están comenzando a hacer uso de ella y a plantear solicitudes de acceso, de manera que las Administraciones han ido emprendiendo su tramitación y resolución.

De todas formas, no ha pasado suficiente tiempo para que los casos conflictivos o dudosos lleguen a la institución en una cantidad significativa, de manera que es escasa la doctrina relevante sobre la transparencia y el acceso a la información pública.

El derecho de acceso a la información pública, recogido en la Ley de transparencia, pivota sobre un modelo semejante al del derecho de acceso a la información ambiental (Ley 27/2006, de 18 de julio), ámbito en el que, en cambio, el Defensor del Pueblo sí tiene sentada doctrina, amplia y relevante. Aquel régimen de acceso puede considerarse precedente y precursor del de acceso a la información pública.

El régimen de acceso a la información ambiental modificó el modelo tradicional de acceso a la información en poder de las Administraciones públicas al ampliar el sujeto titular del derecho sin necesidad de acreditar la condición de interesado; el concepto de información accesible, que comprende toda aquella información en poder de las administraciones públicas bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material, e introdujo el principio pro acceso, al fijar en lista cerrada las causas posibles de denegación e imponer expresamente su interpretación restrictiva, y la ponderación en cada caso del interés público.

El Defensor del Pueblo, ya antes de que se aprobara en 2006 la última disposición citada, consideraba que carecía de respaldo normativo excluir del concepto de información ambiental la de carácter técnico, económico o financiero que pudiera influir en la adopción final de la decisión que fuera a afectar al medio ambiente.

La participación ciudadana en la elaboración de las decisiones públicas tiene una de sus facetas en el derecho de acceso a la información, además de en la impugnación

de las resoluciones administrativas, impugnación imposible si los interesados y afectados desconocen las circunstancias en que fueron dictadas.

Dado que el concepto de información pública sujeta a acceso previa solicitud, recogido en la Ley de transparencia, parece responder a características similares a las que definen el de la información ambiental (contenidos o documentos no sujetos a expedientes o procedimientos, con independencia de cuál sea su formato o soporte, que obren en poder de algunos de los sujetos obligados y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones), es esperable que la interpretación por los operadores jurídicos sobre qué información es o no pública se haga también con criterios extensivos y favorables al acceso, tal y como ha sucedido con la información ambiental, en aras de la participación, la transparencia y el control de la actividad pública.

Las excepciones al derecho de acceso están tasadas, las causas de denegación de acceso a la información ambiental y los motivos de denegación deben interpretarse de manera restrictiva.

La actividad de la institución pone de relieve, entre otras situaciones, que las administraciones públicas con frecuencia deniegan el acceso mediante silencio administrativo, actuación no acorde con la obligación de resolución expresa, o resuelven superado con creces el plazo máximo previsto en la Ley. A menudo, la resolución se dicta tras la intervención del Defensor del Pueblo. Sucede también que las solicitudes de información se resuelven de manera incompleta otorgando acceso solo a una parte de su contenido. Sigue siendo frecuente que la Administración facilite la información al Defensor del Pueblo pero no la traslade al solicitante. No es infrecuente que, para conceder el acceso a la información solicitada, se exija al solicitante que acredite su condición de interesado, lo cual es incompatible con su régimen legal.

Las solicitudes de información ambiental pueden denegarse si el acceso a la información puede afectar negativamente al carácter confidencial de los datos personales (Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal), siempre y cuando la persona interesada a quien conciernan no haya consentido en su tratamiento o revelación. La Ley de transparencia ha introducido una regulación detallada sobre la protección de datos personales, que habrá de tenerse presente porque podrá aplicarse con carácter supletorio en lo no previsto en materia ambiental.

El Defensor del Pueblo ha formulado sugerencias y recordatorios de deberes legales instando a las administraciones y autoridades públicas a dar respuesta expresa a las solicitudes de información ambiental en los plazos y con los requisitos recogidos en la normativa ambiental, y proponiendo en su caso la revocación de las denegaciones de acceso carentes de respaldo normativo, y el suministro de la información solicitada,

directrices que pueden servir para el tratamiento del acceso a la información pública, siguiendo el régimen de la Ley de transparencia.

En el capítulo 18 de la segunda parte del presente informe se hace referencia a las actuaciones del Defensor del Pueblo en materia de transparencia y acceso a la información pública. A continuación se da cuenta de la aplicación de la transparencia a la propia institución.

La aplicación de la transparencia por parte del Defensor del Pueblo

La aplicación de la transparencia conforme a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno se traduce necesariamente en la obligación de publicidad activa en varios ámbitos: información institucional, organizativa, de relevancia jurídica, económica, presupuestaria y estadística, informaciones contenidas en la página web institucional y públicamente accesibles, siempre en relación con sus actividades sujetas a Derecho administrativo (artículo 2.1.f de la ley). Es decir, la aplicación lo es respecto de los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos de la institución, materias de las que conocerán los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Las solicitudes de información han sido pocas y han versado, en un caso, sobre el destino de determinadas partidas presupuestarias en el proyecto de ley de presupuestos para 2015 correspondientes al Defensor del Pueblo y otras partidas relativas a otras instituciones, al considerar que la cuantía total de las partidas parecían ir destinadas a actividades de carácter privado. Se dio acceso únicamente a la información relativa a esta institución.

En otro supuesto, se solicitaba información sobre el número de compatibilidades reconocidas al personal de la institución, durante los últimos cinco años, para ejercer como profesores universitarios asociados a tiempo parcial. Se dio acceso a la información solicitada, que hoy figura ya en la web institucional.

Se solicitó información sobre el funcionamiento o régimen interno de la institución e información sobre el personal al servicio del Defensor del Pueblo y que conformaba la plantilla de la institución, puesto en relación con el tope de la edad de jubilación. Se dio acceso a la información requerida.

El apartado sobre la transparencia, en el portal web institucional, está estructurado con las siguientes entradas:

Información institucional y organizativa

- Qué es
- Quién es
- Historia del Defensor
- Sede
- Estructura

Organigrama

Convocatorias

Retribuciones

Compatibilidades

- Tiempos medios de respuesta
- Administraciones entorpecedoras

Información económica, presupuestaria y contractual

- Presupuesto
  - Ejecución presupuestaria 2014
  - Presupuesto 2015
  - Evolución interanual 2009-15
  - Ejecución trimestral 2015
  - Retribuciones
  - Indemnizaciones
- Infraestructuras técnicas
- Viajes oficiales
- Gastos y vehículos
- Convenios
- Contratación
  - Procedimientos de contratación
  - Contratos en vigor

7 NUEVO WEB INSTITUCIONAL

Para ejercer su labor, es fundamental para el Defensor del Pueblo que los ciudadanos puedan presentar sus quejas con facilidad y sencillez y obtener información, clara y comprensible, sobre los asuntos que le interesan.

La era digital ha transformado de una manera importante la forma en que los ciudadanos se relacionan con las administraciones públicas y como acceden a la información. La universalización del acceso a internet y a la telefonía móvil han provocado que este cambio haya sido rápido y haya modificado profundamente la sociedad y las maneras de comunicarse.

Este complejo contexto ha hecho que el Defensor del Pueblo haya emprendido un proyecto de renovación digital cuyo objetivo es mejorar el diálogo con el ciudadano, de manera que sea más directo y personal, para lo cual se han reorientado los servicios y contenidos que implica la relación de los ciudadanos con las Administraciones públicas.

Se ha simplificado y se hecho más accesible la consulta de las resoluciones formuladas, de las actuaciones de oficio y de otras actuaciones relevantes iniciadas, así como de los informes anuales y de estudios monográficos publicados, para que los ciudadanos conozcan mejor qué hace la institución y cuándo y cómo puede serle de mayor utilidad.

Esta renovación digital de la institución ha supuesto:

- establecer un diálogo más directo, personal y garantizando la accesibilidad a todos los ciudadanos;
- reorientar muchos de los servicios y contenidos intentando crear otros nuevos en torno a los hechos vitales de los ciudadanos. Se exige replantear la forma de trabajo de todas las áreas de la institución;
- fomentar la transparencia y comunicar el conjunto de la actividad, de las acciones y de los resultados del trabajo del Defensor del Pueblo;

La renovación digital de la institución permite una mayor eficiencia en la tramitación de las quejas y más transparencia y accesibilidad para los ciudadanos.

Características del nuevo portal web

Esa renovación ha supuesto una profunda redefinición y rediseño de la página web, al objeto de adaptarla a la nueva realidad. El 29 de junio, se publicó en internet el nuevo portal del Defensor del Pueblo, que se propone estar mejor orientado al ciudadano. La navegación por sus páginas es más manejable y más intuitiva. Pretende ser, además, un instrumento de información útil.

Las características principales de la nueva web son las siguientes:

- presenta un nuevo formato para publicar más información;
- los contenidos publicados reflejan la actividad de la institución;
- responsive design: accesible desde cualquier dispositivo (PC, tablet, ipad o teléfono móvil);
- permite a las personas que consulten la web y compartir la información publicada en las redes sociales;
- diseñada para potenciar la visibilidad de las actividades en los buscadores de internet (google, yahoo, etcétera);
- multilingüe;
- geolocalización de la información;
- transparente: publicación de información y documentación actualizada y en detalle y comprensible para el ciudadano;
- multimedia: vídeos y fotos;
- pensada para llegar a diferentes perfiles de usuarios y audiencias: desde un ciudadano que quiere poner una queja, hasta un letrado que quiere aportar para un procedimiento judicial una recomendación formulada por el Defensor del Pueblo;
- accesible: se está trabajando para que cumpla los criterios de accesibilidad para personas con discapacidad.

La queja

Se ha simplificado el proceso de presentación de quejas por internet.

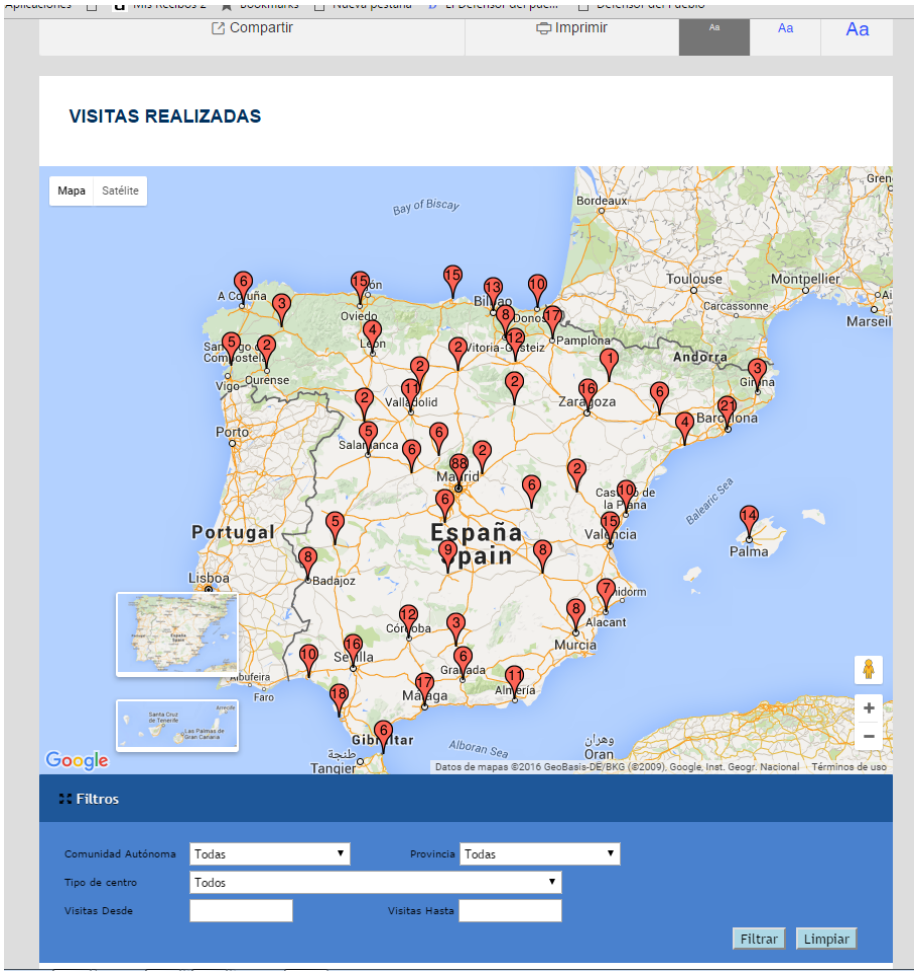
Contenido

Se mantiene la información institucional y la documentación que estaba publicada en la web anterior: informes anuales, estudios monográficos, comunicados y notas de prensa, actividad presupuestaria, gastos, contratación y convenios. Este año, en el portal renovado, también son accesibles los textos completos de las resoluciones formuladas y de otras actuaciones relevantes de los años 2014 y 2015.

- La resoluciones se publican **15 días después** de su remisión a la Administración competente.
- La información publicada está segmentada por áreas de actuación y grupos sociales

Prevención de la tortura

En cuanto al Defensor del Pueblo en su calidad de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) ofrece, con el nuevo diseño web, la posibilidad de consultar sus visitas localizables en el mapa de España**.**



Página principal o home

La *home* está diseñada como la portada de un periódico digital. Es necesario utilizar la barra de desplazamiento, o *scroll,* para consultarla completa. Está encabezada por tres mensajes que pretenden definir en muy pocas palabras la presentación de la institución y su trabajo.

Tienen los siguientes contenidos

Destacados

Sección reservada para publicar las actuaciones más destacadas del Defensor del Pueblo:

- permite incluir vídeo y fotos;
- los titulares de estos destacados, en letra grande y azul para llamar la atención del lector, permiten, en un golpe de vista, conocer qué está haciendo la institución;
- pinchando en cada uno de los destacados se accede al documento completo que corresponda. Y, si procede, a información complementaria.

Datos estadísticos

Caja rectangular que ofrece los datos más importantes de nuestra actuación realizada en el año en curso y en el anterior. Incluye quejas recibidas, actuaciones de oficio iniciadas y Resoluciones formuladas. Los datos se actualizan todos los lunes.

Presenta tú queja/consulta tu queja

- Para que desde aquí, sin necesidad de utilizar el *scroll,* se pueda poner una queja.

Noticias

- Espacio reservado para publicar cuatro comunicados o notas de prensa.

Recomendaciones, sugerencias, recordatorios y advertencias

Selección de las tres o cuatro resoluciones destacadas.

Actuaciones relevantes

Recoge las actuaciones de oficio iniciadas y una selección de aquellas otras quejas en las que la administración admite nuestros argumentos sin necesidad de formular una resolución.

Menores

Transparencia

Desde aquí se accede al sitio específico reservado a la transparencia, en el que se publica más información de la exigida por la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Informes y estudios

Espacio desde el que se puede acceder directamente a los últimos estudios e informes publicados por el Defensor.

Convocatorias

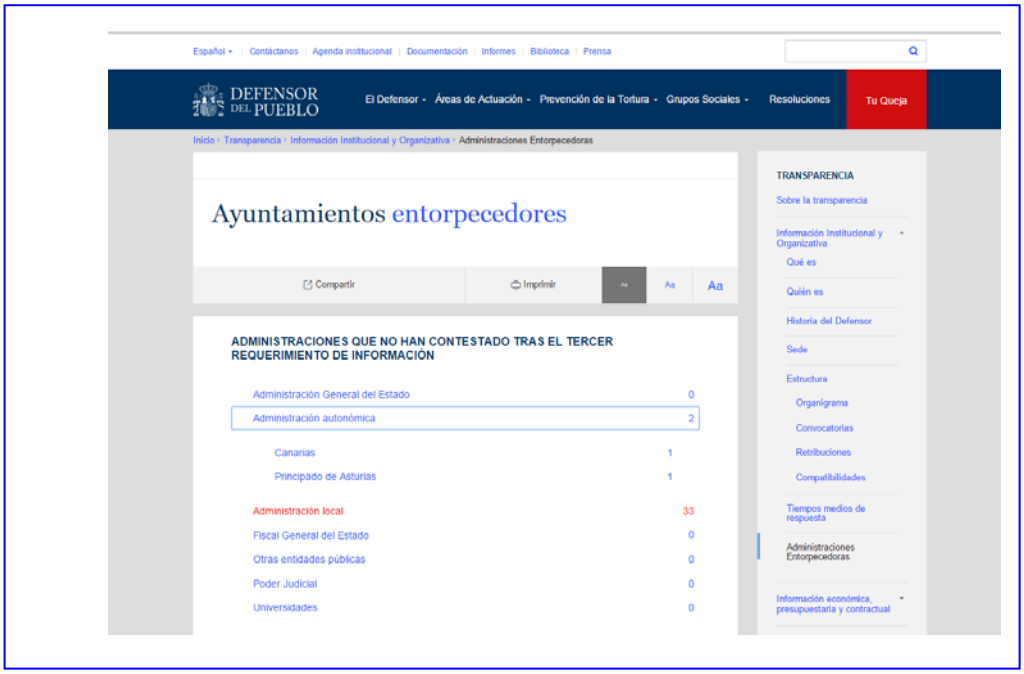
Se publicará información de las convocatorias de empleo y contratación.

Perfil del contratante

Transparencia

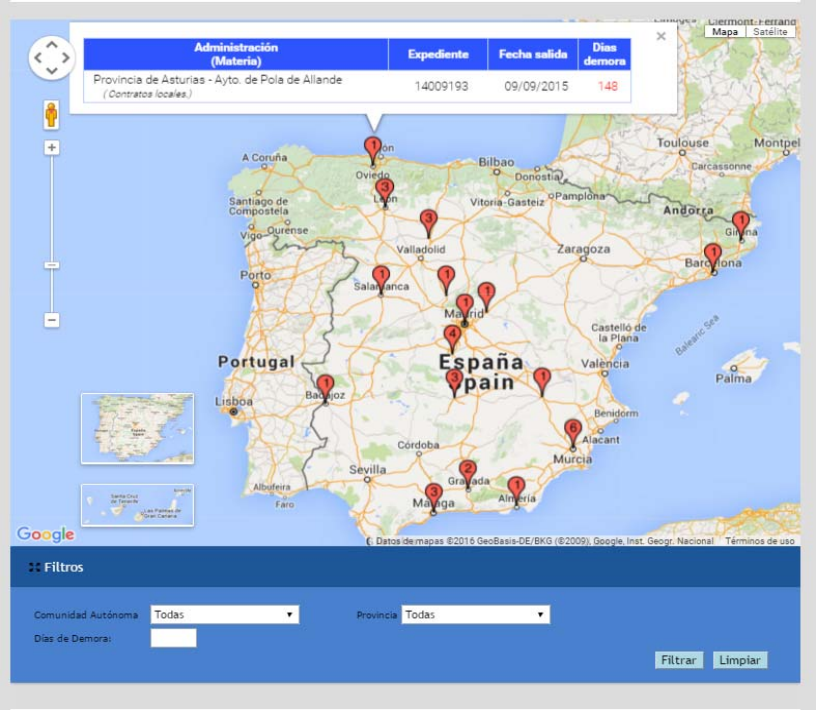
La sección sobre transparencia se ha reforzado. Además de publicar información institucional, organizativa, de relevancia jurídica, económica y presupuestaria, publicamos:

- datos estadísticos sobre el número de quejas recibidas y resoluciones formuladas. Información que se actualiza todos los lunes;
- **administraciones no colaboradoras.** Se publican en la web aquellas administraciones que llevan más de treinta días sin contestar al tercer requerimiento de información. Se detalla la administración, el asunto, la fecha de salida del último escrito y el número de días que llevan sin contestar. Para facilitar el acceso a la información, los datos se pueden consultar de dos formas:
    - tabla desplegable:



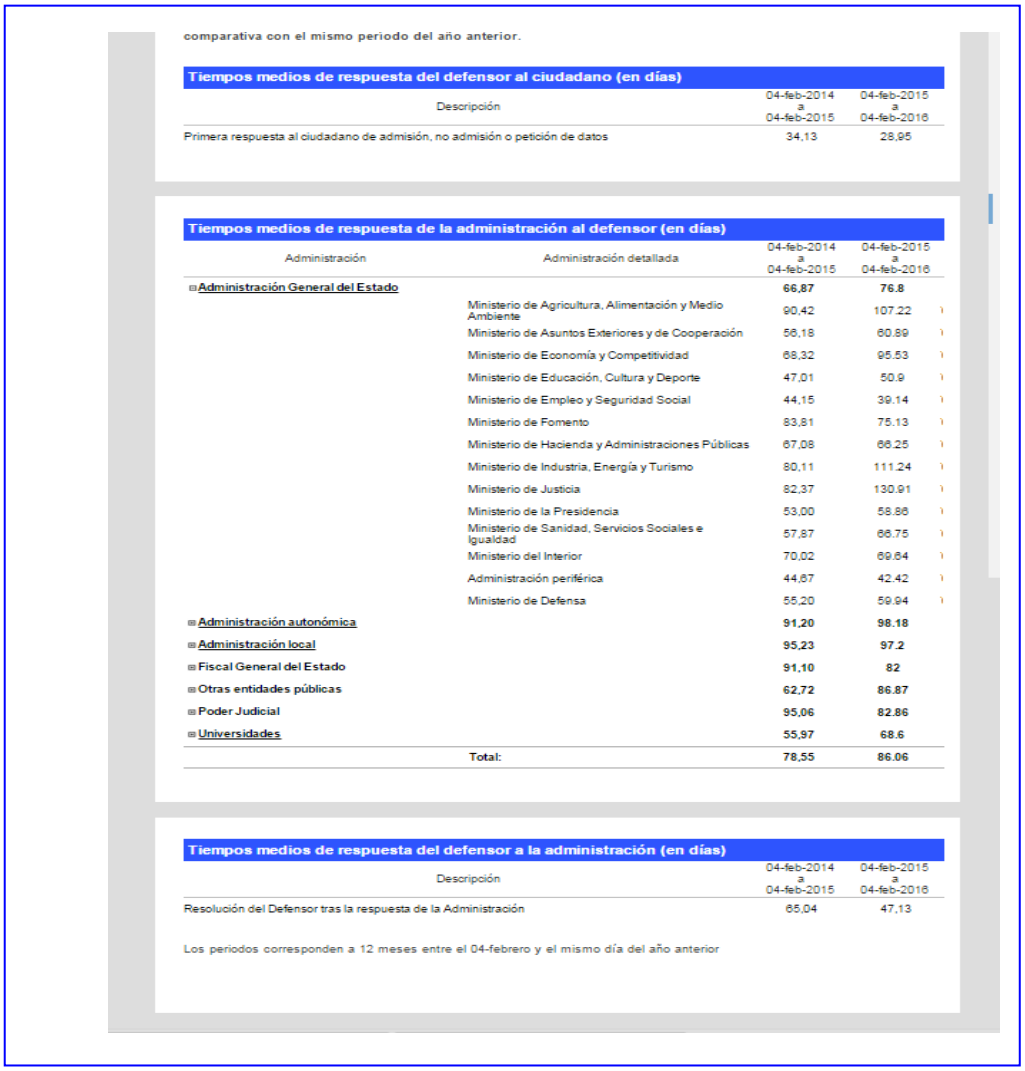
Referencia: https://www.defensordelpueblo.es/transparencia/informacion-institucional-y-organizativa/administraciones-entorpecedoras/

- mapa de España:



Referencia: https://www.defensordelpueblo.es/transparencia/informacion-institucional-y-organizativa/administraciones-entorpecedoras/

- Los **tiempos medios de respuesta**: tanto los de las administraciones como los de la institución. Se publican los datos por ministerio, comunidades autónomas y provincias. Esta información se actualiza todos los lunes.



comparativa con el mismo periodo del año anterior.

Tiempos medios de respuesta del defensor al ciudadano (en días)

Descripción	04-feb-2014 a 04-feb-2015	04-feb-2015 a 04-feb-2016
Primera respuesta al ciudadano de admisión, no admisión o petición de datos	34,13	28,95

Tiempos medios de respuesta de la administración al defensor (en días)

Administración	Administración detallada	04-feb-2014 a 04-feb-2015	04-feb-2015 a 04-feb-2016
Administración General del Estado		66,87	76.8
	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	90,42	107.22
	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	56,18	60.89
	Ministerio de Economía y Competitividad	68,32	95.53
	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	47,01	50.9
	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	44,15	39.14
	Ministerio de Fomento	83,81	75.13
	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	67,08	66.25
	Ministerio de Industria, Energía y Turismo	80,11	111.24
	Ministerio de Justicia	82,37	130.91
	Ministerio de la Presidencia	53,00	58.86
	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	57,87	66.75
	Ministerio del Interior	70,02	69.64
	Administración periférica	44,67	42.42
	Ministerio de Defensa	55,20	59.94
Administración autonómica		91,20	98.18
Administración local		95,23	97.2
Fiscal General del Estado		91,10	82
Otras entidades públicas		62,72	86.87
Poder Judicial		95,06	82.86
Universidades		55,97	68.6
	Total:	78,55	86.06

Tiempos medios de respuesta del defensor a la administración (en días)

Descripción	04-feb-2014 a 04-feb-2015	04-feb-2015 a 04-feb-2016
Resolución del Defensor tras la respuesta de la Administración	65,04	47,13

Los periodos corresponden a 12 meses entre el 04-febrero y el mismo día del año anterior

Referencia: https://www.defensordelpueblo.es/transparencia/informacion-institucional-y-organizativa/tiempos-medios-de-respuesta/

II

Supervisión de la actividad de las administraciones públicas

1 ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Consideraciones generales

En el año 2015, 700 ciudadanos han presentado queja, por discrepar de una resolución judicial (438), o con un procedimiento judicial en trámite (262). En el año 2014, la cifra total fue de 722 ciudadanos, por lo que es muy similar (descenso del 3,04 por ciento).

En este tipo de quejas no es posible la intervención del Defensor del Pueblo. Son los aspectos administrativos de la Administración de Justicia y, particularmente, los problemas relacionados con la falta de medios personales y materiales los que permiten la actuación de la institución, como reiteradamente se viene poniendo de manifiesto en los informes anuales. Aun así, el número de quejas que expresan discrepancia con una resolución judicial o solicitan intervención en un procedimiento judicial sigue siendo elevado.

En el año 2015 se ha continuado la línea de trabajo iniciada el ejercicio anterior con el estudio *La escucha y el interés superior del menor. Revisión judicial de medidas de protección y de procesos de familia.*

En esta ocasión se ha elaborado el estudio *La escucha del menor, víctima o testigo*, presentado en mayo de 2015, para cuya preparación se llevaron a cabo cinco jornadas de debate, con participación de abogados, representantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con competencias de policía judicial (Guardia Civil, Cuerpo Nacional de Policía, Mossos d´Esquadra, Ertzaintza y Policía Foral de Navarra), miembros de los equipos psicosociales adscritos a los órganos judiciales, fiscales y jueces. Se trataba de continuar el estudio de la escucha del menor tras su análisis en el proceso civil, analizándolo ahora en el proceso penal. Las recomendaciones formuladas a las administraciones concernidas como consecuencia del estudio han tenido una favorable acogida.

Según datos del Consejo General del Poder Judicial, en 2014 ingresaron en los Tribunales de Justicia 8.653.160 asuntos, de ellos 1.845.173 en la jurisdicción civil, 6.173.019 en la penal, 206.700 en la contencioso-administrativa y 427.966 en la social. Los datos del año precedente, 2013, fueron de un ingreso global de 8.636.016 asuntos, de ellos 1.670.305 en la jurisdicción civil, 6.304.949 en la penal, 191.088 en la contencioso-administrativa y 469.329 en la social. En términos porcentuales, el incremento global fue de un 0,2 % (prácticamente se repitieron las cifras). Por órdenes jurisdiccionales, se incrementa sensiblemente la entrada de asuntos civiles (10,5 %) y

contencioso-administrativos (8,2 %) y disminuye ligeramente en lo penal (2,1 %) y sensiblemente en el orden social (8,8 %).

Llama la atención que en el año 2014, aún vigentes las tasas judiciales (suprimidas para las personas físicas por el Real Decreto Ley 1/2015, de 27 de febrero), haya incrementos sensibles de litigiosidad en los órdenes jurisdiccionales en los que las tasas tenían mayor impacto (civil y contencioso-administrativo). La alta litigiosidad parece ser una constante sociológica que no se ha visto afectada por la existencia de tasas judiciales, al menos en el año 2014. En todo caso, la supresión de las tasas judiciales constituye un alivio para las personas físicas afectadas y culmina la reducción parcial que se había producido dos años antes (Real Decreto Ley 3/2013, de 22 de febrero).

Las quejas recibidas relativas al derecho fundamental a un proceso «sin dilaciones indebidas» (artículo 24.2 de la Constitución) continúan reflejando una situación de retraso frente a la que no se encuentra solución. El Defensor del Pueblo admite a trámite estas quejas y recibe detallados informes del Ministerio Fiscal o el Consejo General del Poder Judicial, según los casos. Se observan problemas estructurales (excesiva carga de trabajo) en la mayoría de los casos, de modo que los retrasos afectan no solo a la persona que se ha dirigido al Defensor del Pueblo, sino a la totalidad de quienes presentan demanda o recurso en el órgano judicial de que se trate.

En 2015 se han recibido 84 quejas sobre demoras judiciales en la jurisdicción civil (cuatro más que el año anterior), 41 en la penal (12 menos que el año anterior), 12 en la contencioso-administrativa (cuatro más que el año anterior), 26 en la social (seis más que el año anterior) y 13 en la mercantil (dos más que el año anterior). La cifra total asciende a 176 quejas, frente a las 172 de 2014 y las 166 de 2013. Por tanto, se mantienen en niveles constantes.

La abogacía como servicio público (la actividad de los Colegios de Abogados y el sistema de justicia gratuita) sigue siendo objeto de algunas quejas. Sobre el funcionamiento del turno de oficio en casos concretos se han recibido 50 quejas, 13 menos que el año anterior. Sobre el funcionamiento de los Colegios (particularmente cuando un ciudadano se dirige a ellos quejándose, a su vez, de la actuación profesional de algún abogado) se han recibido 52 quejas, cinco más que el año anterior.

Es de esperar que las previsiones de la Ley 42/2015, de 5 de octubre, relativas a la obligatoriedad de todos los profesionales de la justicia y órganos y oficinas judiciales y fiscales de emplear los sistemas telemáticos existentes en la Administración de Justicia para la presentación de escritos y documentos y la realización de actos de comunicación procesal, vigente desde el 1 de enero de 2016, redunden en una mejora del funcionamiento de la Administración de Justicia. La llamada «supresión del papel» no resolverá todos los problemas, pero constituye una exigencia de nuestro tiempo. A la

vez, obligará a los operadores jurídicos a un importante esfuerzo de adaptación y gestión.

Finalmente, conviene destacar la necesidad de reforzar las dotaciones para la justicia gratuita. En este sentido, el importante incremento presupuestario (25 %) para esta materia en la Comunidad de Madrid contenido en la Ley de Presupuestos para 2016 –conocido tras una actuación de oficio del Defensor del Pueblo– constituye un paso positivo que refuerza el derecho a la tutela de los ciudadanos que necesitan de este importante servicio.

1.1 DILACIONES INDEBIDAS

El artículo 24 de la Constitución española consagra el derecho de los ciudadanos a obtener la tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, así como a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías. En la práctica, en algunos supuestos y por diversos motivos, este derecho no se ve suficientemente salvaguardado, ocasionando con ello un perjuicio añadido a las personas que se dirigen a los tribunales de justicia en defensa de sus pretensiones o que, por diferentes causas, se ven sometidas a procesos judiciales.

Cuando el Defensor del Pueblo conoce de estas dilaciones, que impiden la obtención de la tutela judicial efectiva, inicia actuaciones encaminadas a conocer los motivos que han podido ocasionar la demora de un procedimiento concreto y también para saber cuáles pueden ser las causas del retraso generalizado de órganos judiciales de una jurisdicción concreta, así como las medidas que los organismos competentes van a adoptar, dentro de su ámbito competencial, para paliar estas.

Jurisdicción Social

Motivos de índole social y económica han hecho que la jurisdicción social se haya visto sensiblemente afectada por esta situación de demora generalizada. En las diferentes actuaciones llevadas a cabo por esta institución sobre la situación en la que se encuentran determinados juzgados de la jurisdicción social en todo el territorio nacional, se ha podido constatar en muchas ocasiones esta circunstancia. Así, en la ciudad de Sevilla se ha llegado a señalar el acto de la vista en un procedimiento para el año 2019. Además, los juzgados de lo social de lugares como Palma de Mallorca, Castellón y Murcia han sufrido demoras injustificadas.

Del contenido de los informes remitidos por el Consejo General del Poder Judicial, con respecto a distintas actuaciones iniciadas de oficio por la institución, se desprende la precaria situación de esta jurisdicción, lo que incide negativamente en los derechos de

las personas que se dirigen a la misma para hacer valer sus pretensiones. No hay que olvidar que se trata de una jurisdicción en la que se dilucidan conflictos relacionados con el mundo laboral. Es frecuente que resulte imprescindible la resolución judicial y la finalización del proceso para hacer efectivos los derechos económicos que les pudieran corresponder.

La situación endémica de esta jurisdicción resultaba conocida por el Ministerio de Justicia, ante el que se ha venido planteando la necesidad de aumentar los juzgados de lo social. A modo de ejemplo, la última ampliación de planta en Sevilla se remontaba al 30 de junio de 2000.

Si bien es cierto que el Defensor del Pueblo es consciente de la situación de índole económica y social que ha provocado un aumento de los procedimientos en esta jurisdicción, también lo es que el derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra formalmente vinculado a la dimensión temporal del proceso. El artículo 24.2 de la Constitución española reconoce el derecho a «un proceso público sin dilaciones indebidas». La duración razonable o no de un procedimiento debe apreciarse según las circunstancias de cada caso, circunstancia que no parece se esté produciendo en los asuntos conocidos ante esta jurisdicción. Por ello, se interesó conocer del Ministerio de Justicia si sabedor de esta situación, estaba prevista o se preveía adoptar alguna medida para paliarla.

El Ministerio de Justicia comunicó las medidas que se venían adoptando para tratar de superar esta situación, pero entiende que no resulta necesario la creación de nuevos juzgados de lo social. Este criterio no es compartido por el Consejo General del Poder Judicial, que estima imprescindible la puesta en marcha de nuevos juzgados en esta jurisdicción o dotar a los jueces de adscripción territorial de los medios humanos (secretarios judiciales y funcionarios) y materiales (sedes y equipos), lo que es competencia de ese ministerio y de las comunidades autónomas con las competencias transferidas.

A juicio de esta institución, y a pesar de ser todas las administraciones y organismos conocedores de esta situación y de los perjuicios que está ocasionando a los ciudadanos, lo cierto es que no se estaban adoptando medidas conjuntas de suficiente entidad para solucionar los problemas detectados. Por lo que se formuló una Recomendación a la **Secretaria de Estado del Ministerio de Justicia,** para que en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado se contemplase una partida presupuestaria de suficiente entidad, tanto de medios personales como materiales, para solucionar la endémica situación en la que se encuentran diferentes juzgados de lo social.

Esta **Recomendación** fue aceptada. Ahora bien, a la vista de las disposiciones adoptadas en el sentido recomendado, se ha solicitado a la Secretaria de Estado que continúe informando a esta institución sobre las nuevas medidas que, dentro de su ámbito competencial, se vayan adoptando para una normalización de la jurisdicción social, así como también del resultado, en la práctica, de las que ya han comenzado a implantarse, estando a la espera de recibir esta nueva comunicación (14023328).

Por otra parte, vista la especial trascendencia que esta situación estaba teniendo en la **Comunidad Autónoma de Andalucía,** se formuló una Recomendación a la **Consejería de Justicia e Interior** de esa Comunidad Autónoma para que se contemplase, en el proyecto de Presupuestos de la comunidad, una partida presupuestaria de suficiente entidad, a fin de dotar de medios personales y materiales necesarios para solucionar la endémica situación de diferentes juzgados de lo social en esa comunidad. En la contestación remitida se pusieron de manifiesto las diferentes iniciativas llevadas a cabo por la Consejería, dentro de su ámbito competencial, con el fin de contribuir a una normalización de la jurisdicción social. Entre ellas se encontraba el mantenimiento de plantillas y el nombramiento de interinos de refuerzo.

Dado que en esta comunicación nada se especificaba respecto a la posibilidad de contemplar en los presupuestos de la comunidad una partida presupuestaria de entidad suficiente para afrontar la situación, se solicitó nueva información de este aspecto concreto. En su contestación, la Consejería informaba de que en los presupuestos de la Comunidad Autónoma no existen partidas presupuestarias destinadas a órganos judiciales concretos. Sin embargo, se establecerían para el conjunto de los órganos judiciales radicados en Andalucía una serie de medidas para garantizar los derechos de los ciudadanos que se dirigen a esta jurisdicción. A la vista de este informe, se procedió al cierre de esta actuación (15007694).

La Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas de la Generalitat Valenciana, organismo ante el que se formuló también una recomendación en el mismo sentido, informó de que se aceptaba esta recomendación, y que tan pronto se contase con disponibilidad presupuestaria, se intentaría en la medida de lo posible, dotar de más medios personales y materiales a los diferentes juzgados de lo social de la Comunidad Autónoma (15008518). En similares términos, al no estar transferida esta materia en las Illes Balears, la Secretaría de Estado del Ministerio de Justicia aceptó la recomendación formulada por el Defensor del Pueblo para dotar de medios personales y materiales a los juzgados de lo social de esa comunidad, indicando las medidas de refuerzo adoptadas en dicho sentido (15008519).

El retraso existente en los tres juzgados de lo Social de Santiago de Compostela, que, en algunos casos, supera los tres años, motivó que el Defensor del Pueblo iniciase una intervención de oficio ante la **Secretaría de Estado del Ministerio de Justicia,** en

orden a conocer si se prevé la creación de un nuevo juzgado de esta jurisdicción en dicha ciudad. En la fecha de elaboración de este informe se está a la espera de recibir la información interesada (15014836).

Jurisdicción Civil

A título de ejemplo, una letrada en ejercicio, se dirigió al Defensor del Pueblo poniendo de manifiesto las demoras que se estaban produciendo en la tramitación de un procedimiento de ejecución de títulos judiciales en el que una clienta suya era parte y cuyo conocimiento correspondía al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Arganda del Rey (Madrid). Del examen del informe remitido por el Consejo General del Poder Judicial sobre estos hechos, se constató la preocupante situación de ese juzgado, lo que había motivado que acordara en el año 2010, por parte de la Unidad Inspectora número 7, la apertura de un expediente de seguimiento que continuaba vigente.

Al quedar reflejada en la citada comunicación la elaboración de informes trimestrales sobre la situación del citado órgano judicial, en los que no parecía que se hubiesen detectado casos como el del objeto de esta queja, en el que había habido retrasos generalizados, con extravío de escritos y en el que, en última instancia, se había estado sin proveer escritos desde el mes de octubre de 2014. Se interesó un nuevo informe sobre el contenido de los informes trimestrales llevados a cabo por la Unidad Inspectora número 7 de ese Consejo General, en relación con el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Arganda del Rey (Madrid) (15005130).

Jurisdicción Mercantil

La situación de retraso generalizado en el despacho de asuntos en la jurisdicción mercantil también puede considerarse como preocupante. El Defensor del Pueblo ha iniciado diferentes actuaciones encaminadas a conocer los motivos concretos que han podido provocar las demoras en actuaciones tramitadas ante dicha jurisdicción, muchas de ellas pendientes de señalamiento del acto del juicio en procedimientos relacionados con las denominadas cláusulas suelo. Asimismo, se encuentra en tramitación una actuación de oficio, de carácter general, para conocer el origen de la situación de pendencia generalizada en el despacho de asuntos de los órganos judiciales que componen esta jurisdicción, así como las medidas para tratar de solucionarla (15010340, 15000409, 15001062, 15005008).

Jurisdicción Penal

Se inició una actuación en el año 2013, a raíz de las demoras en la tramitación de un procedimiento que estaba siendo conocido por el Juzgado de lo Penal número 22 de Madrid desde ese año, por unos hechos que se habían producido en el año 2003, habiéndose seguido la instrucción ante el Juzgado de Instrucción número 4 de Colmenar Viejo (Madrid). En el informe remitido por el Consejo General del Poder Judicial, tras constatar las demoras debido a la complejidad del asunto, se indicaba que actualmente el procedimiento se encontraba pendiente únicamente de que el secretario del juzgado de lo penal procediese al señalamiento de la vista. Por ello, se consideró conveniente abrir una nueva actuación con el **Ministerio de Justicia**, en orden a conocer las causas de la dilación en el señalamiento, dado que, según se desprendía del informe remitido, no se consideraba preferente adelantar su señalamiento.

Esta petición se formuló atendida la extraordinaria dilación del procedimiento penal (doce años), la naturaleza de lo enjuiciado (la vivienda del ciudadano afectado fue arrasada por una explosión de gas producida en unos depósitos cercanos a la vivienda) y la edad del compareciente (setenta y cuatro años). Razones suficientes, a juicio del Defensor del Pueblo, para que se considerase el procedimiento como preferente para adelantar su señalamiento.

El Defensor del Pueblo no puede dirigirse directamente a los titulares de los órganos judiciales, pero sí dejar constancia de la conveniencia de tener más en cuenta circunstancias como las concurrentes en este caso para adelantar los señalamientos (13022807).

Se inició otra actuación de oficio con el **Consejo General del Poder Judicial**, tras tener conocimiento de un informe elaborado por el Colegio de Abogados de Málaga, a partir de los datos facilitados por el Juez Decano de esa ciudad. Según estos datos, en la mayoría de los juzgados de la ciudad no se lleva a cabo señalamiento alguno aproximadamente unos 90 días al año, produciéndose en algunos supuestos una diferencia de actividad entre juzgados de la misma jurisdicción.

Según este informe, en determinadas épocas la actividad judicial desciende considerablemente a pesar de tratarse de días hábiles. Así apenas se fijan juicios en la denominada «semana blanca» o en la primera e incluso en la segunda semana de septiembre, observándose una creciente disminución de la actividad judicial conforme se aproximan los períodos vacacionales (únicamente agosto es inhábil), o los viernes (días hábiles) en los que únicamente se celebran seis o siete vistas, frente a cualquier otro día de la semana en el que el número se aproxima a un promedio de 40 señalamientos.

En concreto, los juzgados de lo penal números 12 y 13, que conocen de cuestiones relacionadas con la violencia de género, son los que menos vistas señalan. Al

parecer, estos hechos –que también afectan a otros órdenes jurisdiccionales– han sido puestos en conocimiento de los organismos judiciales competentes quienes no han adoptado medidas para paliar esta situación, que aparentemente no guarda relación con la falta de medios o recursos de los que adolece la Administración de justicia. En la fecha de elaboración de este informe se está a la espera de recibir la información solicitada (15012592).

Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Si bien es cierto que las quejas de los ciudadanos relacionadas con procesos seguidos ante la jurisdicción contencioso-administrativa son escasas, se han llevado a cabo algunas actuaciones en esta jurisdicción. Así, se inició una actuación ante el **Consejo General del Poder Judicial,** al tener conocimiento de que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 6 de Murcia, conocía de sendos procedimientos cuya tramitación se había paralizado en distintas ocasiones, a resultas de unas diligencias penales, seguidas ante un juzgado de instrucción. En la fecha de elaborar este informe anual, se está a la espera de recibir la oportuna contestación (15008987).

1.2 MEDIOS PERSONALES Y MATERIALES DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES

Como en años anteriores, sigue siendo noticia en los medios de comunicación la escasez de medios con los que cuentan los órganos judiciales para impartir justicia. Por esta razón, el Defensor del Pueblo ha iniciado diversas actuaciones de oficio con los órganos competentes, para interesarse por las medidas que piensan adoptarse para tratar de paliar las situaciones que a continuación se describen.

Castilla-La Mancha

La Memoria Judicial del año 2014 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha pone de manifiesto la necesidad de aumentar la planta judicial de Guadalajara con la creación de un nuevo juzgado de primera instancia, que haría el número ocho, dado el incremento de asuntos civiles que ha tenido entrada a lo largo del año 2014 (un 73 % sobre el módulo de entrada establecido por el Consejo General del Poder Judicial como volumen razonable de trabajo). En la Memoria también se planteaba la especialización del Juzgado de Primera Instancia número 4 en Mercantil exclusivo y la especialización de otro juzgado de primera instancia ya existente como juzgado de familia, a la vista del aumento de este tipo de procedimientos. En el ámbito penal se pone de manifiesto el incremento de casos de violencia de género, que refleja la conveniencia de crear un juzgado de violencia sobre la mujer exclusivo. Se ha iniciado

una actuación ante el Consejo General del Poder Judicial con respecto a la situación específica de Guadalajara (15012466).

De la lectura de esta misma Memoria Judicial se desprende que los juzgados de Albacete tienen sus órganos y dependencias judiciales dispersos, igual que en Illescas, por lo que se estaría planteando la posibilidad de crear un nuevo edificio que albergue todas las sedes judiciales.

En los casos de Villarrobledo o Casas Ibáñez, el edificio se ha quedado obsoleto y pequeño. En Puertollano es precisa la remodelación del edificio de los juzgados, y en Tomelloso solicitan un edificio amplio y moderno con instalaciones adecuadas. Por su parte, en los juzgados de San Clemente y Molina de Aragón se solicita la reforma de las instalaciones y en Talavera de la Reina el edificio en el que actualmente se encuentra el juzgado es pequeño y poco funcional.

En la Memoria Judicial del año 2014 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha se considera que los edificios están altamente deteriorados, y por ello se pide una reforma urgente de los aseos en Casas Ibáñez, Valdepeñas y Orgaz, pintura en Alcaraz y la reparación de humedades, goteras y fugas de agua en San Clemente.

La Memoria Judicial señala además que es habitual que las sedes judiciales sufran cortes de suministro eléctrico por problemas con el sistema, lo que deja a los edificios de Almansa, San Clemente, Orgaz y Torrijos sin aire acondicionado o calefacción.

Otra de las peticiones que recoge es la de instalar arcos de seguridad que detecten metales, e incluso un escáner para controlar el equipaje de los ciudadanos. Esta reclamación parte concretamente de los juzgados de Almansa, Daimiel, Valdepeñas, Motilla del Palancar, San Clemente, Torrijos y Sigüenza. En temas de seguridad, se propone además de la instalación de cámaras de videovigilancia, concretamente en Tarancón, aumentar las medidas de seguridad en Illescas, o contar con caja fuerte en la Audiencia de Albacete y los juzgados de Motilla y Tarancón. En este apartado, la petición en Manzanares es de una verja de seguridad que recubra el perímetro del juzgado para evitar actos de gamberrismo.

Por todo ello, esta institución se ha dirigido a la **Secretaría de Estado del Ministerio de Justicia** para conocer que medidas piensan adoptarse respecto a esta falta de medios y deficiencias de los órganos judiciales en Castilla-La Mancha (15012976).

Andalucía

La Memoria de la Fiscalía de Sevilla del año 2014 alertaba de la sobrecarga de trabajo de los juzgados de lo penal de esa ciudad debido, entre otras cuestiones estructurales, a los problemas surgidos por el sistema informático vigente de identificación del delito en virtud del cual se incoan las diligencias, lo que en la práctica supone que sea muy difícil conocer con exactitud la calificación de los delitos que se cometen y hacer una estadística de su evolución en el tiempo.

Se iniciaron actuaciones con la **Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía.** Según la Dirección General de Infraestructuras y Sistemas, todos los sistemas de gestión procesal y aplicaciones informáticas de la Administración de justicia en el registro de los asuntos deben recoger los conceptos contenidos en el Test de Compatibilidad de los Sistemas Informáticos de Gestión Procesal, que contiene las especificaciones del Consejo General del Poder Judicial. El objetivo es el registro homogéneo de los asuntos a partir de la codificación de valores que el propio Test realiza.

El sistema de gestión Adriano, actualmente implantado en los órganos judiciales de la jurisdicción penal en Andalucía, permite registrar respetando las descripciones contenidas en el Test de Compatibilidad para las materias penales.

De las verificaciones de las incidencias comunicadas, se ha concluido que el problema informático requiere la modificación de las descripciones, lo que ha sido puesto en conocimiento del Consejo General del Poder Judicial, por si considera oportuno modificarlas (15012590).

Canarias

Según el informe elaborado por el Consejo General del Poder Judicial resulta imprescindible la creación de tres nuevos juzgados de lo penal, otros tres de la jurisdicción social y uno de lo mercantil en Santa Cruz de Tenerife, todos ellos dotados de medios materiales y humanos suficientes. Por ello se han iniciado sendas actuaciones de oficio con la **Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad de la Comunidad Autónoma de Canarias,** y con la Secretaria de Estado del Ministerio de Justicia, cada uno dentro de su ámbito competencial (15012828).

Ceuta

Según la memoria de la Fiscalía del año 2014, aumentó el número de casos pendientes en los juzgados de Ceuta, arrojando una cifra de 1.919 juicios por celebrar, poniendo de

relieve la falta de medios de la Administración de justicia. El texto incluye además una referencia a la escasez de recursos con los que cuentan los fiscales para hacer su trabajo, ya que aumenta el número de asuntos judiciales que la plantilla tiene que atender, pero no el personal destinado a secretaría, con lo que los fiscales tienen que realizar también labores burocráticas. A raíz de todo ello, se ha solicitado a la Secretaría de Estado del Ministerio de Justicia que informe sobre las medidas que piensa adoptar.

En respuesta, el ministerio informó que no se había recibido petición alguna, al menos en los tres últimos años, de refuerzos con funcionarios interinos. Añade que, en febrero de 2015, se implantó la oficina fiscal en Ceuta, compuesta por un Gestor Coordinador, un tramitador de apoyo al fiscal jefe, 3 tramitadores y 3 auxilios judiciales. Al no haberse recibido solicitud de medidas de refuerzo, el ministerio no se ha planteado valorar la implantación de un plan de refuerzo, que no descarta que pudiera ser necesario como consecuencia del incremento de las competencias atribuidas a los fiscales (15012470).

Madrid

Se inició en su día una actuación de oficio con la **Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid** al haber tenido conocimiento del grave deterioro de los distintos juzgados de la jurisdicción contencioso administrativa debido a la falta de limpieza de las dependencias, o al mal funcionamiento de los aires acondicionados y calefacciones.

Con respecto al tema de la limpieza, la Consejería comunicó al Defensor del Pueblo que la empresa adjudicataria del servicio había sido requerida en múltiples ocasiones para cumplir con los servicios contenidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato. Al día siguiente de recibir en la citada consejería el escrito del Defensor del Pueblo, se remitió un correo electrónico a los responsables de la empresa ordenando una urgente y generalizada limpieza de todas las sedes objeto del requerimiento. Finalmente, se efectuó la limpieza, sin que hasta la fecha se hayan recibido nuevas quejas.

En cuanto a la climatización de las sedes, la Consejería informa de que el personal de mantenimiento toma periódicamente temperaturas a fin de garantizar que se encuentran dentro de los límites establecidos en el Real Decreto 486/1997 por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo. Confirma, asimismo, problemas puntuales en algunas sedes, los cuales han sido resueltos, y problemas en otras donde los equipos de climatización son pequeños y antiguos, con termostato independiente para las diferentes zonas y cuyo rendimiento es bajo. El personal de mantenimiento estaba realizando en el momento de la elaboración

del informe recargas de gas y reparación de posibles fugas a fin de conseguir un aumento del rendimiento. A la vista de lo anterior, se han concluido las actuaciones (15001556).

También en la Comunidad de Madrid se ha iniciado una actuación de oficio con respecto a la saturación de los órganos judiciales de la jurisdicción mercantil. La saturación es debida en gran medida a la condición de la ciudad de Madrid como capital del Estado, lo que supone procesos de especial complejidad y extensión, tanto en un plano cualitativo (domicilio de sociedades cotizadas, concursos de gran complejidad o acciones colectivas), como cuantitativo, al haberse incrementado la carga de trabajo en un 20 % en el año 2014.

El Consejo General del Poder Judicial, confirmó las disfunciones observadas en los juzgados de lo mercantil, entendiendo que obedecen al deficiente dimensionamiento de la planta, a lo que se une una plantilla con gran movilidad, interinidad y falta de formación. A lo anterior se añaden las demoras en el proceso de implantación de un nuevo sistema de gestión procesal y de herramientas como LexNet, que han provocado la saturación de las oficinas judiciales.

El Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial ha efectuado reiteradas propuestas de aumento de planta con la creación de siete nuevos juzgados de lo mercantil de Madrid, y de mejora de medios materiales, sistemas informáticos, implantación de LexNet, nombramiento de interinos de refuerzo, formación de personal o agilidad en la cobertura de bajas.

Por su parte, el Consejo General ha venido aplicando medidas de refuerzo con la adscripción de seis jueces de apoyo para los doce juzgados de lo mercantil de Madrid, y puntualmente uno más para dar respuesta a un macro procedimiento que se tramita en uno de los juzgados.

Al cierre de este informe anual no se ha recibido contestación de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía de la Comunidad de Madrid a la que se le solicitaba información sobre la adopción de medidas concretas a la vista de las propuestas realizadas por el Consejo General (15011561).

El último de los expedientes que debe ser destacado en el ámbito de la Comunidad de Madrid es el iniciado de oficio al conocer de la denuncia llevada a cabo por diez jueces decanos respecto de las deficiencias de medios de la Administración de justicia, al considerar que no se están llevando a cabo las inversiones necesarias para su correcto funcionamiento (15011562).

Murcia

También de oficio se inició una actuación con motivo de la sobrecarga de trabajo asumida por el juzgado de familia de Cartagena. En el informe recibido de la Secretaría de Estado del Ministerio de Justicia se reconocía la carga de trabajo de los cinco juzgados de primera instancia de Cartagena, que sobrepasan el módulo establecido por el Consejo General del Poder Judicial como volumen asumible de trabajo. Se está valorando la creación de un nuevo juzgado de primera instancia para ese partido judicial, que ha quedado supeditado, entre otras cuestiones, a las disponibilidades presupuestarias existentes (15008272).

Valencia

También algunos juzgados de Alicante han sido noticia por la sobrecarga general de trabajo que impedía su normal funcionamiento. El Consejo General del Poder Judicial comunicó que en la Audiencia Provincial y los juzgados de lo penal de la ciudad se habían ido adoptando diferentes medidas para asumir el trabajo, pero para conseguir su plena normalización resulta imprescindible que se les dote de los medios personales necesarios, entre ellos, el refuerzo de funcionarios.

Por esa razón se iniciaron actuaciones con la **Conserjería de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas de la Generalitat Valenciana** quien informó que se había trazado un plan para reducir la sobrecarga de trabajo, atendiendo a la disponibilidad presupuestaria, consistente en la redistribución de plantillas, que en el caso de Castellón se había podido llevar a cabo pero no así en Alicante, ya que los juzgados de instrucción soportan actualmente una carga de trabajo más elevada que impide dicha redistribución.

Teniendo en cuenta la actual situación económica, se intenta reforzar con medios personales los órganos judiciales más sobrecargados o con situaciones especiales coyunturales, mediante la elaboración y aprobación de planes de refuerzo. El último de ellos, aprobado para el tercer trimestre de 2015, ha supuesto el nombramiento de tres médicos forenses, treinta tramitadores procesales y seis auxilios judiciales en toda la comunidad, reforzándose la Sección Séptima de la Audiencia Provincial de Alicante con sede en Elche con un funcionario del cuerpo de tramitación procesal y administrativa y el Instituto de Medicina Legal de Alicante con dos médicos forenses.

Por su parte, la Secretaría de Estado del Ministerio de Justicia confirmaba que el Secretario Coordinador Provincial de Alicante había solicitado durante el último año diversos refuerzos en su ámbito competencial, existiendo en la actualidad cuatro secretarios de refuerzo en Elche, dos en Orihuela y uno en Torrevieja por ser las situaciones más urgentes a resolver, quedando pendientes de estudio el resto de las

peticiones presentadas, condicionadas por la limitación presupuestaria en el ámbito de la Administración de justicia (15008860).

1.3 SERVICIO PÚBLICO DE LA JUSTICIA

Son muchas y muy variadas las quejas que se han recibido a lo largo del año con ocasión del anormal funcionamiento de la Administración de justicia, que han dado lugar a diversas actuaciones de las cuales se comentan a continuación las más relevantes.

Publicación de sentencias en la jurisdicción militar

Se dirigió a esta institución la Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC), exponiendo su queja por la falta de publicación de las sentencias de los tribunales militares (territoriales y centrales). Teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno que regula el derecho de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos. **El Consejo General del Poder Judicial** posee una base de datos donde se recogen todas las sentencias de las distintas salas del Tribunal Supremo y resto de tribunales, de acceso público y gratuito para todos los ciudadanos.

En dicha base de datos solo se divulgan en el ámbito militar las sentencias de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo, lo que dificulta la localización del resto de las sentencias para quienes quieren conocer los criterios de esos tribunales, obligándoles a registrarse en páginas web donde sí se publican, suponiendo un agravio hacia este colectivo frente al resto de los funcionarios.

Se ha solicitado información al Consejo General del Poder Judicial, estando a la espera de recibirla a fin de confirmar la realidad de los hechos expuestos (15010041).

Equipos psicosociales adscritos a los juzgados de familia

En el año 2009 la institución elevó una recomendación a la **Secretaría de Estado del Ministerio de Justicia** en relación con los equipos psicosociales que prestan sus servicios en los juzgados con competencia en materia de familia en el territorio español. En lo fundamental, se solicitaba la adopción de las medidas oportunas para dotar de medios humanos y materiales suficientes a dichos equipos, valorando en la selección del personal la especialidad de psicología forense y la formación continua con cursos de reciclaje de los componentes del equipo.

Además de lo anterior, se solicitaba la realización de un estudio sobre los procedimientos y protocolos existentes en las distintas comunidades autónomas, tratando de unificar criterios de actuación comunes en todos los territorios, primando siempre el interés del menor en la elaboración de los informes, que deberían ser evacuados con la mayor celeridad posible.

El ministerio respondió que se iban a tener en cuenta las recomendaciones efectuadas y que iban a ser objeto de tratamiento en la Conferencia Sectorial en materia de Administración de justicia.

Paralelamente, desde el Ministerio de la Presidencia se confirmó que el proceso de selección de los aspirantes a los puestos de psicólogos se regulaban por ese ministerio, quedando al de justicia la realización de las pruebas previamente determinadas en la Convocatoria elaborada por la Dirección General de la Función Pública de dicho ministerio.

Desde esa dirección general se informó en aquel momento que se estaban estudiando otras opciones, al ser conscientes de las disfunciones que podía generar el proceso de selección, para que cada departamento ministerial convocara las plazas del personal laboral que tuviera adscritas.

En la actualidad, se siguen recibiendo quejas de los ciudadanos por la actuación de los equipos psicosociales adscritos a los juzgados de familia, lo que ha derivado en la apertura de una nueva actuación con el Ministerio de Justicia y cada una de las comunidades autónomas con competencia transferida en materia de justicia.

En el marco de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, se introduce la posibilidad de integrar los equipos psicosociales que prestan sus servicios a la Administración de justicia en los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Por ello, en esta nueva actuación de oficio se solicita a la Secretaría de Estado del Ministerio de Justicia, y administraciones competentes de las comunidades autónomas con competencia en la materia, información relativa al régimen jurídico de dichos equipos y en concreto:

- si se van a incorporar o no a los Institutos de Medicina Legal y las consecuencias de dicha incorporación;
- si los componentes deberán estar adscritos a su colegio profesional a fin de determinar ante que órgano deben responder deontológicamente;
- que informen sobre el proceso de selección de los profesionales que conforman los equipos multidisciplinares, número de integrantes y formación y cualificación requerida.

Se está a la espera de recopilar toda la información solicitada para proceder a un estudio en profundidad de la situación y realizar, en su caso, las propuestas o modificaciones que pudieran considerarse oportunas para garantizar la mejor protección del menor (15013705).

Puntos de encuentro familiares

La situación económica del país ha llevado a la adopción de medidas restrictivas presupuestarias. Así, se han visto afectados los puntos de encuentro familiares, muchos de los cuales han sido cerrados en todas las comunidades autónomas. Ello ha supuesto el incremento de listas de espera de usuarios, porque los juzgados siguen derivando a las familias con situaciones más conflictivas a dichos centros para el ejercicio del régimen de visitas parental, que en ocasiones puede verse impedido durante meses.

La situación descrita ha propiciado que muchos ciudadanos se dirijan al Defensor del Pueblo quejándose por los tiempos de espera para poder acceder al recurso, lo que no en todos los casos puede considerarse una irregularidad en la actuación de la administración susceptible de supervisión, sino que obedece a razones de índole presupuestaria.

No obstante, a la vista de que las relaciones paternofiliales podrían verse perturbadas, se han admitido a trámite algunas de las quejas presentadas, obteniendo un resultado positivo. A modo de ejemplo, **la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Región de Murcia** ha comunicado que para el año 2016 ha incluido una propuesta de dotación presupuestaria en el anteproyecto de presupuestos de la Dirección General de Familia y Políticas Sociales, a fin de poder ampliar el número de casos atendidos en los Puntos de Encuentro de Murcia y Cartagena, y poner en marcha un servicio volante que permita la atención de casos remitidos por los juzgados de zonas distintas a Murcia y Cartagena y poblaciones limítrofes de ambas.

En el momento de admisión de la queja se estaban atendiendo 42 casos en la sede de Murcia (13 en régimen de recogida y entrega y 29 visitas tuteladas) y 21 en Cartagena (6 son recogidas y entregas y 15 visitas tuteladas). Estaban pendientes de atender un total de 72 casos teniendo en cuenta que no se acepta un nuevo expediente hasta que no finaliza la prestación de servicio con la anterior familia, y que en algunos casos la larga duración del conflicto hace necesario que la intervención se prolongue más allá de un año.

El resultado de la actuación iniciada de oficio en relación con el régimen jurídico aplicable a los equipos psicosociales adscritos a los juzgados de familia resultará de gran relevancia para el enfoque y tratamiento de las quejas que se vienen recibiendo por la

actuación de los profesionales que integran los puntos de encuentro familiares (15010285).

Salarios de los fiscales sustitutos

Se está a la espera de recibir el informe requerido a la **Secretaría de Estado del Ministerio de Justicia** sobre las posibles demoras en el pago de los salarios de los fiscales sustitutos. Según ha podido conocer esta institución, en el mes de septiembre del año 2015 los fiscales no habrían recibido las retribuciones legales correspondientes al trabajo anteriormente realizado. Suele ser usual que el pago de las nóminas se realice con dos meses de retraso y todo ello vendría provocado porque el Ministerio de Justicia habría adelantado la fecha tope de remisión de las retribuciones por el período vacacional, lo que provocó que los fiscales jefes no dispusieran de los datos acreditativos de las horas laborales cubiertas por cada uno de los fiscales sustitutos (15012545).

Grupos retributivos en la carrera judicial

Por último, cabe citar la solicitud de información formulada al **Consejo General del Poder Judicial** en relación con una queja recibida del Juez Decano de los juzgados de Algeciras sobre los criterios de adscripción a las categorías de los grupos retributivos.

En el artículo 5 de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal se establecen unos criterios para cuantificar el complemento de destino. Este viene determinado en función de la población de cada partido judicial, de tal manera que en la categoría del magistrado, a su vez, se diferencian cuatro categorías.

Algeciras ha quedado incluida en el cuarto grupo, que es el que menor complemento de destino percibe.

En la Disposición Adicional Primera de dicha Ley, se estableció que la cuantificación de las retribuciones podría ser actualizada y modificada por el Gobierno, previo informe del Consejo General del Poder Judicial. De esta forma se han actualizado las retribuciones de otros partidos judiciales.

El Consejo General del Poder Judicial respondió en términos similares a la Secretaría de Estado del Ministerio de Justicia reconociendo que los grupos de población previstos en los anexos de la Ley podían actualizarse mediante Real Decreto con las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal declaradas oficiales por el Gobierno, pudiéndose plantear la cuestión objeto de la queja por los cauces legalmente establecidos.

Examinados los antecedentes de la actuación, el Defensor del Pueblo consideró que tanto por población como por situación geográfica, y la complejidad y conflictividad existentes en ese término municipal, puerto de entrada y salida hacia el continente africano, así como las evidentes desigualdades con otros partidos judiciales de similar o menor población y conflictividad, era aconsejable una revisión de estos grupos.

Por ello, se formuló una recomendación tanto a la **Secretaría de Estado** como al **Consejo General del Poder Judicial,** a fin de que iniciaran los trámites necesarios, cada uno dentro de su ámbito competencial, para incluir a Algeciras en el grupo inmediatamente superior al que actualmente se encuentra.

El Ministerio de Justicia rechazó la recomendación formulada al considerar que los criterios retributivos de acuerdo con las circunstancias que concurren en el Partido Judicial de Algeciras están aplicados con idénticos baremos a los de los demás partidos judiciales, lo que, como establece la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del Régimen Retributivo de las Carreras Judicial y Fiscal, garantiza que el desempeño de las funciones jurisdiccionales se retribuya mediante un sistema objetivo, equitativo y transparente, que valora la responsabilidad, el rendimiento y la dedicación de jueces y magistrados, en su desempeño.

Por su parte, el Consejo General del Poder Judicial se mostró favorable a la reforma de la Ley 15/2003, considerando oportuno elevar propuesta a la Comisión Permanente del Consejo, a fin de que acuerde instar del Ministerio de Justicia a la citada reforma (14020785).

1.4 REGISTRO CIVIL

1.4.1 Insuficiente dotación de medios humanos en los registros civiles

El 14 de julio de 2015 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* la Ley 19/2015 de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil. Mediante esta norma se prorrogó una vez más la entrada en vigor de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil hasta el 30 de junio de 2017, excepto las disposiciones adicionales séptima y octava y las disposiciones finales tercera y sexta, que entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado.*

Por tanto, persiste la situación de provisionalidad normativa que redunda en los retrasos que padecen muchos registros civiles.

El 7 de noviembre de 2015 se publicó en el *BOE* el Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia. Su entrada

en vigor se demoró tres semanas, a pesar de que la citada Ley 19/2015 hacía referencia al nuevo procedimiento, lo que provocó quejas.

Este nuevo procedimiento ha supuesto la aceptación de varias recomendaciones formuladas en su día: 1.º respecto al examen de integración homogéneo que evite la disparidad de criterios entre los diferentes encargados de los Registros, mediante un doble examen de conocimientos del idioma e integración que realiza el Instituto Cervantes (15015916); 2.º respecto de la clarificación del momento en que deben estar en vigor las certificaciones que se presentan, evitando la disparidad de criterios entre quienes exigían el vigor en la fecha de concertación de cita y los que lo exigían en la fecha de presentación de la solicitud (13032367).

El trato que reciben los ciudadanos que desean iniciar una solicitud de nacionalidad por residencia continúa siendo desigual, dependiendo del registro civil y de la comunidad autónoma. Se ha incrementado el número de registros en los que no se garantiza la accesibilidad para poder presentar la solicitud. El tiempo de tramitación (desde que se presenta la solicitud hasta que se resuelve el expediente de nacionalidad y se inscribe la misma), oscila entre dos y diez años, dependiendo del lugar de residencia. Por lo que no se ha reducido el tiempo máximo de tramitación, respecto a 2014, pero sí se ha incrementado el tiempo mínimo, debido a la paralización durante varios meses de 2015 en el escaneado y metadatado de los expedientes.

La mayoría de las quejas recibidas se concentran en los **registros civiles de Madrid, Valencia, Andalucía, Canarias y Cataluña.** En los cinco casos, se trata de comunidades que han asumido la competencia en materia de dotación de medios humanos y materiales de los registros civiles. En el caso de Madrid es muy desigual el trato que reciben los ciudadanos que se dirigen al registro de la capital, donde apenas se suscitan quejas, ni se demoran las juras, con el que reciben los que se dirigen a los registros civiles de Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Collado-Villalba, Colmenar Viejo, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Móstoles, Navalcarnero, Parla y Torrejón de Ardoz (13013111, 13033063, 14000673, entre otras).

Además de estos, los registros civiles más afectados están en la Comunidad Valenciana: Alcoy, Alicante, Benidorm, Denia, Elche, Gandia, Mislata, Orihuela, Paterna, Sagunto, Torrevieja, Valencia y Vinarós (15011247, 14003847, 14005269, entre otras); en Cataluña: Amposta, Barcelona, Badalona, Figueres, Hospitalet del Llobregat, Igualada, Lleida, Manresa, Mataró, Mollet del Vallés, Sant Adriá de Besós, Tarragona y El Vendrell (13033667, 14000274, 14017847, entre otras); en Andalucía: Algeciras, Córdoba, El Ejido, Estepona, Granada, Jerez de la Frontera, Marbella y Puerto Real (13008425, 13016315, 13022715, entre otras); y en la Comunidad canaria: Arrecife, Granadilla de Abona, Las Palmas de Gran Canaria, Lanzarote, Telde, San Bartolomé de Tirajana y, sobre todo, Puerto del Rosario (14001576, 12123399, 13008444, entre otras).

Las quejas recibidas respecto de aquellos registros civiles que son competencia del Ministerio de Justicia, se centran en el **Registro** de Illescas **de Castilla-La Mancha; en Murcia:** Cartagena, San Javier y Totana; **y en los de Illes Balears:** Ibiza e Inca (14000305, 14001751, 15017719, 14020826, entre otras).

Respecto del Registro Civil de Illescas (Toledo), el **Consejo General del Poder Judicial** ha reconocido su colapso y la necesidad de crear un nuevo juzgado, conforme a lo recomendado por esta institución, que también recomendó incrementar la dotación de medios humanos. La **Secretaría de Estado de Justicia** consideró que era suficiente con los dos tramitadores de refuerzo con los que cuenta el mismo desde mayo de 2009 y julio de 2014, respectivamente. Tampoco se atendió la petición para la creación de un nuevo juzgado en Puerto del Rosario (Las Palmas) (14020826, 14001751, 14001576).

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

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 Muebles para la tramitación de expedientes de nacionalidad por residencia entre los años 2010 a 2013, que ha estado en vigor hasta diciembre de 2014. Tal encomienda no comprendía los expedientes pendientes de tramitación, correspondientes a años anteriores.

El 7 de abril de 2015, se concertó una nueva encomienda para la tramitación de aquellos expedientes, debidamente digitalizados e incorporados al aplicativo informático por el Ministerio de Justicia, que hubiesen sido recibidos en la **Dirección General de los Registros y del Notariado o en el Colegio de Registradores** desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 2014 (estimados en unos 150.000 expedientes) (13002085, 13026907).

Según los últimos datos oficiales publicados, a 1 de enero de 2016 se habían digitalizado 761.409 expedientes desde el inicio del Plan Intensivo de Nacionalidad, de los que 657.690 habían sido ya tramitados por los Registros. En 77.578 se solicitó documentación adicional al promotor, 636.539 habían sido ya informados por los Registros y 614.039 habían sido ya resueltos por el Ministerio de Justicia (13008444, 13028886, 13026907).

Respecto de los expedientes de los años 2010 al 2013 que aún se hallan pendientes de resolución, la Secretaría de Estado de Justicia ha informado el 30 de octubre de 2015 que ha instado su tramitación preferente y urgente, esto ha supuesto la reducción en un 40 %, de modo que de los 70.000 que se hallaban pendientes se ha bajado a 27.725 (13008444).

Cuando se ha solicitado documentación adicional al promotor a través del registro en que se inició el expediente, se producen demoras en las notificaciones superiores a los dos años y notificaciones que no se practican hasta que el interesado comparece con la comunicación recibida a través del Defensor del Pueblo. En algunos casos, se ha archivado el expediente tras no cumplimentar el requerimiento que no se había llegado a notificar. En otros, se ha solicitado documentación complementaria tres o cuatro años después de haberse iniciado el expediente. Tras cumplir el requerimiento, se ha remitido la documentación al Centro de Digitalización, donde ha estado pendiente de digitalizar otro año mas, a la espera de que se concertarse una nueva encomienda.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) ha publicado por primera vez, en diciembre de 2015, información sobre las personas que tienen su residencia habitual en el territorio de Estados miembros de la Unión Europea, en cumplimiento de las previsiones del Reglamento 862/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las Estadísticas de Migración y Protección internacional. Esta estadística excluye a las personas que han adquirido la nacionalidad española residiendo en otros países, cuestión especialmente relevante en el caso español por el impacto que la disposición adicional de la conocida como Ley de la Memoria Histórica ha supuesto en las cifras de nuevos nacionales españoles. Resulta de interés dejar constancia aquí de las cifras facilitadas por el INE, que corresponden a los años 2013 y 2014, para comprender la magnitud de la demora en las notificaciones de la concesión de la nacionalidad a las que se ha hecho referencia en el apartado anterior. Así en el año 2014 un total de 205.880 residentes extranjeros adquirió la nacionalidad española, lo que supone un 8,8 % menos que el año anterior. En el avance publicado por el INE correspondiente al primer semestre de 2015 se informaba de que el número provisional de adquisiciones de nacionalidad española es de 66.454.

En noviembre de 2013 se puso fin a la encomienda de gestión, que en abril de ese mismo año 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 española 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.

Sin embargo, al ser necesaria la inscripción final en los registros y negarse muchos de estos a practicar las inscripciones de aquellos que habían jurado ante notario antes de llevar a cabo las inscripciones de los que lo hacían en el propio registro, la jura ante notario no supuso reducción del tiempo de tramitación final, hallándose en diciembre de 2015, aún pendientes de inscripción juras realizadas en 2013.

Las demoras, en los peores casos, superan los dos años. Por ejemplo, en el Registro Civil de Alcorcón (Madrid), en enero de 2015 se informó de que seguían

pendientes de inscripción los nacimientos de quienes juraron ante notario en 2013 (14010669). En las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Cataluña, Madrid y Valencia, la agilidad en la resolución gracias al plan intensivo de nacionalidad, ha multiplicado el colapso de los registros civiles infradotados.

Para reducir los tiempos de demora en las inscripciones tras las juras ante notario, el Departamento de Justicia de la Comunidad Autónoma de Cataluña adoptó, en 2014, un plan de actuación, a través de un equipo móvil de apoyo que se ha ido desplazando sucesivamente por los registros más afectados. Tras esta medida, se ha producido una reducción drástica de las quejas por demora en las inscripciones tras la juras referidas a los registros civiles catalanes durante 2015, a diferencia de lo que ocurre con los de Madrid, Andalucía y Canarias y Valencia, donde esta medida no se ha adoptado.

1.4.3 Quejas más relevantes en materia de nacionalidad

El mayor número de quejas se refieren 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, además de los expuestos en el informe de 2014 que se dan por reproducidos.

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, 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. La citada recomendación no fue aceptada, por lo que se siguen recibiendo numerosas quejas por este motivo. Se ha producido un incremento de la carga de trabajo y de la demora media en la resolución de los recursos por esta causa (13025410). Tampoco se ha aceptado la recomendación de que no se considere falta de acreditación de buena conducta cívica, la situación de irregularidad sobrevenida (13030804).

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 integración, tal como se ha recogido en el nuevo procedimiento de nacionalidad por residencia (15015916).

3. Se ha recomendado dar una solución a la situación de los ciudadanos de territorios cuya autoridad estatal no reconoce España, por lo que tampoco se reconoce la validez de las certificaciones expedidas por sus organismos. Este problema se da tanto en expedientes de nacionalidad como matrimoniales (15003035, 10020936, 14006788, 14022099).

4. Se ha recomendado la modificación del artículo 22.1 del Código Civil para que los ciudadanos saharauis puedan disfrutar del trato análogo preferente otorgado a los sefardíes (14020816).

1.4.4 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 competencias transferidas en aquellos registros civiles más colapsados (13013111, 1020390, 10028600, entre otras).

Esta recomendación fue aceptada en las Comunidades Autónomas de Canarias, Madrid y Valencia, aunque sigue sin completarse su implantación. En mayo de 2015, el plan piloto se estaba aplicando en los registros civiles madrileños de Alcobendas y Móstoles. Andalucía no lo ha implantado y Cataluña alegó que necesitaba permiso del Ministerio de Justicia para su implantación, informando este de que el mismo no es necesario en el ámbito de la transferencia y, que en todo caso, dispone de él (14002581, 14005501, 14009240, 14012835).

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 2019. 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 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, en 2015, 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 algunos usuarios a contratar los servicios profesionales de gestorías, donde según declaran, es más factible obtener la cita.

La decisión de no permitir concertar las citas más allá de una determinada fecha, impide conocer el volumen real de las personas que no consiguen ser atendidas. El sistema implantado tampoco permite dar respuesta a casos excepcionales. Además, los fallos en el diseño de los programas permiten su uso fraudulento y la compraventa de citas. Se han recibido quejas, por este motivo, respecto de Zaragoza, Cartagena, Parla y el Registro Consular de La Habana. En los casos de Cartagena y La Habana, los encargados de los registros han puesto los hechos en conocimiento de las autoridades españolas y cubanas, respectivamente (13023855, 13030029, 15001545, entre otras).

1.4.5 Resolución de recursos

En 2015, no se han reducido los plazos medios de resolución de los recursos ante la **Dirección General de los Registros y del Notariado.** Aunque, en años anteriores, se reconocía una demora media superior a los dos años, se reciben numerosas quejas con demoras que superan los tres. La **Secretaría de Estado de Justicia,** por su parte, este año ha informado de que no es posible ofrecer un dato concreto sobre la demora media de resolución de los recursos (13027476, 15006634, 15005890).

Se ha formulado una recomendación a la Secretaría de Estado de Justicia para que la Dirección General de los Registros y del Notariado instruya a los registros civiles de modo que las citas para las juras e inscripciones de nacimiento de aquellos que han obtenido la nacionalidad tras sentencia favorable, después de haber recurrido la denegación, se practiquen según el orden que les hubiese correspondido si la resolución recurrida, que les denegó la misma, hubiese sido favorable (15013294).

1.4.6 Registros consulares

El **Consulado General de España en La Habana (Cuba)** sigue siendo el que suscita un mayor número de quejas por la demora en la tramitación de las solicitudes de nacionalidad en aplicación de la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura.

En 2015 no se ha informado del incremento y/o mantenimiento de los refuerzos de que se dio cuenta en el pasado informe que aquí se dan por reproducidos, respecto de las demoras que afectan tanto a expedientes de nacionalidad como a inscripciones matrimoniales. En enero de 2014 desde que se completaba la documentación en los expedientes de nacionalidad, hasta que la misma se revisaba, transcurrían veinte meses de media. Ese plazo es de 30 meses en agosto de 2015 (11010073, 12002046, 14019493, entre otras).

En el **Registro Consular de Guayaquil (Ecuador)** la demora, desde que se presenta la solicitud hasta que se cita al ciudadano es de un año (14011551). Se ha detectado que en el Registro Consular de Guayaquil (Ecuador) se piden pruebas de ADN a los hijos de españoles para la inscripción de su nacimiento, por lo que en diciembre de 2015 se han iniciado actuaciones para conocer los motivos, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (15015429).

Se hace referencia para finalizar este apartado a la actuación iniciada tras la recepción de un número significativo de quejas que exponían la situación creada tras el cambio de práctica detectado en los consulados españoles en el extranjero que se negaban a llevar a cabo el trámite ordinario de la jura o promesa en los expedientes de nacionalidad por residencia.

La Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares consideró que la citada actuación no suponía un cambio de criterio sino que se derivaba de la aplicación rigurosa de lo establecido en el artículo 341 del Reglamento del Registro Civil. Esta institución consideró que la aplicación rigurosa de una norma puede calificarse como cambio de criterio si con ello se provoca la modificación de una práctica habitual. De la documentación remitida por los comparecientes en las quejas recibidas en esta institución sobre el presente asunto, se desprende que los Registros Civiles Consulares a los que acudieron los interesados para completar la adquisición de la nacionalidad con la formalización del trámite de jura o promesa, consideraban que sí se podía realizar el trámite, hasta que recibieron instrucciones en sentido contrario.

El Defensor del Pueblo consideró que no solo es que no exista impedimento alguno para formalizar la jura o promesa en los Registros Civiles Consulares sino que el artículo 226 del Reglamento del Registro Civil permite de manera expresa que se lleve a cabo, cuando, como ocurre en los casos aquí tratados ya se ha reconocido la concurrencia de los requisitos para la obtención de la nacionalidad por residencia y por ello se ha resuelto en ese sentido. La recomendación fue aceptada pero continúan abiertas las actuaciones para conocer las medidas previstas por la Administración para permitir que aquellos ciudadanos a los que se les denegó la solicitud para formalizar el citado trámite en los consulados puedan verse repuestos en su derecho (14004986).

1.4.7 Otras cuestiones registrales de interés

Con motivo de la queja interpuesta por unos padres adoptivos se ha formulado una recomendación en octubre de 2015 para subsanar la carencia detectada en la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 15 de febrero de 1999, modificada por la Instrucción de 1 de julio de 2004, que solo ha previsto la

posibilidad de que conste como lugar de nacimiento el domicilio de los progenitores, en los casos de adopciones internacionales.

Dicha normativa no contempla una disposición análoga para aquellos casos, de adopciones nacionales como el que motivó la queja, en el que el interés del menor justificaría dicha disposición a fin de evitar que terceros lleguen a tener conocimiento de las circunstancias traumáticas que motivaron su adopción. En el próximo informe anual se dará cuenta de la respuesta de la Administración (14020046).

1.5 ABOGADOS

En su relación con los colegios profesionales, como corporaciones de derecho público, el Defensor del Pueblo ha continuado a lo largo del año 2015, atendiendo las quejas formuladas por los ciudadanos derivadas de las relaciones mantenidas con los profesionales que integran dichas corporaciones.

Al tiempo, desde la institución se han iniciado actuaciones con la administración en aquellos casos en los que se han podido ver perjudicados derechos de los profesionales pertenecientes a este colectivo en el desarrollo de su actividad profesional.

Denuncias ante los Colegios de Abogados

Continúan dirigiéndose a la institución ciudadanos planteando cuestiones relacionadas con las denuncias formuladas ante los colegios de abogados.

La institución inició una actuación, en orden a conocer la situación en la que se encontraba un expediente incoado por el **Colegio de Abogados de Barcelona,** tras la denuncia que había formulado un ciudadano contra el letrado que le había sido designado por el turno de oficio.

En fecha 29 de abril del año 2013, había interpuesto un recurso contra la resolución del día 12 del mismo mes y año, en virtud de la cual se había acordado el archivo del expediente incoado tras su denuncia, desconociendo el trámite dado a su recurso, toda vez que no había recibido comunicación alguna al efecto. El Colegio de Abogados de Barcelona informó de la tramitación del expediente, desde su inicio hasta su resolución, y la forma en la que había procedido a designar un nuevo letrado al considerar rota la relación de confianza entre abogado y cliente. Al mismo tiempo consideró que de la actuación del letrado no se desprendía reproche disciplinario alguno. Notificada la anterior resolución a las partes, el promotor de esta queja presentó el oportuno recurso que fue resuelto por la Junta de Gobierno de ese colegio de abogados, 19 meses después de presentado el mismo.

Esta institución pudo constatar que en esta tramitación se habían superado los plazos máximos de resolución determinados en las normas vigentes, perjudicando con ello los legítimos intereses del ciudadano, ya que desde que interpuso la denuncia hasta que se le notificó la desestimación de su recurso habían transcurrido casi dos años, plazo que contraviene los principios generales de eficacia, eficiencia y servicio a los ciudadanos que establecen las normas vigentes. Por ello, el Defensor del Pueblo formuló un recordatorio del deber legal de adecuar la tramitación de los expedientes sobre denuncias formuladas por los ciudadanos a los plazos marcados por la normativa vigente, con el fin de salvaguardar y garantizar los derechos de estos.

En contestación a este recordatorio el Colegio de Abogados de Barcelona, comunicó que estaba trabajando en varias líneas de actuación, con la finalidad última de mejorar los tiempos de tramitación de los expedientes, consciente de la necesidad de atender en forma correcta a los ciudadanos y a pesar de la limitación de medios y el aumento de los expedientes de justicia gratuita. Al haber sido aceptado el recordatorio formulado y estar en marcha medidas, se procedió al cierre de esta intervención (14021518).

En similares términos se inició una actuación con el **Colegio de Abogados de Elche,** para conocer las demoras en la tramitación de un expediente incoado tras la denuncia interpuesta en el mes de febrero de 2013, contra un letrado colegiado en esa corporación. Del examen del informe elaborado por ese colegio se puso de manifiesto que el siguiente mes de mayo de 2013, el departamento colegial competente propuso la incoación de un expediente disciplinario al profesional denunciado. Tras formular alegaciones, en fecha 7 de enero de 2015, se determinó la caducidad del expediente, de conformidad con las normas vigentes, acordándose seguidamente la incoación de un nuevo expediente frente a este abogado.

Por ello, el Defensor del Pueblo, al haberse superado en exceso el plazo máximo de seis meses previsto legalmente para la resolución de este tipo de expedientes, formuló un recordatorio de deber legal de resolver los expedientes en los plazos establecidos, evitando cualquier dilación inadecuada, garantizando con ello los legítimos derechos de los ciudadanos. Con posterioridad, el colegio informó que en el nuevo expediente iniciado se había impuesto una sanción de 30 días al letrado denunciado, por lo que se cerró esta actuación (14021846).

Las demoras que se estaban produciendo en la tramitación de un expediente incoado tras la denuncia interpuesta ante el **Colegio de Abogados de Toledo** por un ciudadano, contra la actuación profesional de su abogado, motivaron también la intervención del Defensor del Pueblo. Ante la falta de resolución de su denuncia, la reiteró, recibiendo únicamente un acuse de recibo de esa corporación 16 meses después a la formulación de su reclamación.

En el informe colegial se comunicaba que se estaba procediendo a dar el preceptivo trámite a esta denuncia, y que se había acordado la apertura de un expediente disciplinario al letrado denunciado, el cual se encontraba a la espera de elaborar la propuesta de resolución. El Colegio no concretaba las previsiones para adoptar el acuerdo y ello a pesar de que la denuncia había sido formulada a finales del año 2014. Al haberse superado en exceso los plazos máximos de resolución determinados en las normas vigentes, el Defensor del Pueblo consideró conveniente formular una sugerencia a esa corporación para que adoptase las medidas oportunas, para resolver, en el más breve plazo, el expediente. En la fecha de elaboración de este informe se está a la espera de recibir la oportuna contestación (15004980).

Presupuestos para la justicia gratuita

La institución inició una actuación de oficio tras tener conocimiento de que **la Comunidad Autónoma de Madrid** había reducido en un 31 % el gasto en el servicio público de asistencia jurídica gratuita desde el año 2010, siendo la dotación presupuestaria por este concepto insuficiente para cubrir su coste real.

Así, el presupuesto para el año 2015 por la asistencia jurídica gratuita en los Colegios de Abogados de Madrid y Alcalá de Henares ascendía a la cantidad de 28.8 millones de euros, cifra idéntica a la contemplada en el ejercicio anterior, pese a que en el año 2014, la cantidad que se había certificado por dicho concepto había ascendido a 31.3 millones de euros. Todo ello supone un déficit que en la práctica se estaba cubriendo con la cuota de los colegiados, añadiéndose a ello el aumento anual en el número de estos expedientes.

En el informe remitido por la **Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid,** se detallaron los importes certificados por los Colegios de Abogados y de Procuradores de Madrid, así como los pagados por ese departamento en los ejercicios 2010 a 2014. De esta comunicación se desprendía que se había producido una disminución considerable en los gastos de la justicia gratuita, debido fundamentalmente a dos factores: por un lado, el menor número de expedientes tramitados, y por otro, la importante reducción del 20 % en los emolumentos de los profesionales que prestan el servicio. Del informe también se desprendía un retraso generalizado en el pago de las cantidades certificadas y que continuaban pendiente de abono desde el tercer trimestre de 2014.

A pesar de ser el Defensor del Pueblo conocedor de las causas económicas que provocaron la adopción de medidas tan drásticas como la reducción del 20 % en los baremos de los profesionales adscritos al servicio del turno de oficio, ello en modo alguno justifica los retrasos en el pago de las certificaciones pendientes.

Por ello, se formuló una recomendación a esa consejería para que adoptase las medidas oportunas tendentes al pago en plazo de las cantidades adeudadas a estos profesionales, así como para revisar, en la medida de lo posible, los baremos vigentes, a fin de adecuarlos a la realidad actual recuperando su valor anterior a la reducción.

La Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid ha informado de un plan individualizado de pago de las subvenciones nominativas correspondientes al ejercicio del año 2015, para que la certificación y el pago tengan carácter mensual y no trimestral, medida que, sin duda, podrá acortar los plazos del abono.

En lo que respecta a la revisión de los baremos existentes, con efectos del año 2016 se va a producir un incremento de la dotación de la subvención nominativa, lo que en la práctica va a suponer un 25,20 % con relación a 2015 (15006414).

Acceso de abogados a los centros penitenciarios

La institución inició una actuación de oficio ante la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias,** tras conocer que los letrados que se personaban en el ejercicio de su función profesional en el Centro Penitenciario Las Palmas II debían pasar por el arco detector de metales, y que en algunos casos, las letradas habían tenido que despojarse de su ropa interior, ya que al tratar de traspasar este arco habían saltado las alarmas, al disponer estas prendas de algún elemento metálico.

En la contestación remitida, se hacía de forma expresa referencia a la Instrucción 23/96, de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, vigente en la actualidad y que a su vez ha sido recogida en la Instrucción 3/2010, en donde se regulan las medidas de seguridad y el procedimiento para el acceso a centros penitenciarios.

De conformidad con esta normativa interna, las únicas personas exentas de estos requisitos son: magistrados, jueces y funcionarios del ministerio fiscal que visitan el centro en el ejercicio de sus funciones; los funcionarios y personal laboral adscritos al centro; aquellas personas que vayan acompañadas de algún mando del establecimiento; aquellas personas que tengan implantado un marcapasos (circunstancia esta que deberá ser acreditada documentalmente) y las fuerzas de seguridad que sean conductoras de detenidos y presos, o que hayan de efectuar sus traslados, no estando incluidos los abogados que, en su condición profesional, acuden al centro y que obligatoriamente deben acceder por dicho arco.

El Defensor del Pueblo considera que los letrados que se personan en un centro penitenciario, en la mayoría de los casos, lo hacen ejerciendo el fundamental derecho de defensa consagrado en el artículo 24 de la Constitución española y lo hacen como

cooperadores necesarios e imprescindibles de la Administración de justicia, conforme determina el Libro VII de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial (artículos 542 y siguientes).

Si la personación de los letrados en dependencias penitenciarias se lleva a cabo en el ejercicio de un derecho fundamental, deberían tener la misma consideración que el resto de los profesionales del ámbito de esta administración, máxime cuando la práctica habitual en el acceso a las sedes de los órganos judiciales es que los letrados estén exentos de acceder al recinto por los arcos detectores, accediendo por las mismas vías que los magistrados, fiscales, secretarios judiciales y del resto de los funcionarios de los órganos judiciales.

Por ello, se formuló a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias una Recomendación para que se adoptasen las medidas que legalmente procediesen con el propósito de modificar la Instrucción 3/2010, en el sentido de incluir entre las personas exentas de acceder a los centros penitenciarios a través del arco de detección de metales, a los abogados que, en el ejercicio de sus funciones profesionales, accediesen a estos.

Esta recomendación no fue aceptada. A criterio de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias «evidentes razones de seguridad aconsejan que los abogados en el ejercicio de sus funciones profesionales queden sometidos a los controles preventivos que requiere la seguridad de un centro penitenciario». Ante el desconocimiento de cuales podían ser esas razones de seguridad y dado que en el informe recibido no se concretaban, el Defensor del Pueblo solicitó un nuevo informe en el que se especificasen las razones de seguridad que fundamentaban la discriminación a todo el colectivo profesional de los abogados, frente al resto de los colaboradores de la Administración de justicia.

En su nueva contestación la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias puso de relieve que las razones de seguridad venían determinadas por la detección y evitación del posible acceso al interior de los centros con cualquier tipo de objeto metálico prohibido en la normativa vigente y concretamente en el catálogo de objetos prohibidos determinados en las normas vigentes. Asimismo, el hecho de que las comunicaciones celebradas entre abogados e internos se lleven a cabo sin contacto físico entre ambos, no resultaba óbice para eximir del control del arco detector a estos profesionales, como tampoco a otros profesionales, como los ministros de culto, psicólogos, docentes, etcétera, ni a los familiares, allegados y amigos que acceden al locutorio sin que medie contacto físico alguno.

Esta práctica de controles, de acuerdo con esa Secretaría General, se basa en la posibilidad de que durante el trayecto de acceso al edificio donde se va a llevar a cabo la

comunicación, se puedan introducir o hacer uso de objetos prohibidos en la normativa penitenciaria, que pueda suponer un riesgo para la seguridad del centro o de las personas. Algunos de estos profesionales están integrados en organizaciones terroristas y/o de delincuencia organizada. Concluye pues esa Secretaría General que la labor de este colectivo no es la misma que la de los colectivos exentos que se encuentran englobados dentro del ámbito de la función pública; los letrados, por su parte, desarrollan su función en el ámbito privado, estando supeditada a intereses particulares, razones todas ellas que a criterio la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias justificaban la no aceptación de esta recomendación (14023329).

1.6 VIOLENCIA DE GÉNERO

Este año se cumple el décimo aniversario de la entrada en funcionamiento, como órganos especializados, de los juzgados de violencia sobre la mujer y las secciones especializadas en el seno de las Audiencias Provinciales de toda España, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/2004 de medidas de protección integral contra la violencia de género.

En el año 2005 se inició esta especialización con 17 juzgados. En la actualidad existen 106 juzgados de violencia sobre la mujer exclusivos en toda España. A lo largo de esos años se ha asistido a un importante cambio en la percepción social sobre la gravedad de este tipo de violencia. La erradicación de esta lacra se ha convertido en una cuestión de Estado a combatir con todas las herramientas judiciales posibles, lo cual ha quedado reflejado en las actuaciones de oficio iniciadas para conocer las novedades y aportaciones de los diferentes organismos en la lucha contra la violencia de género. Precisamente, con motivo del décimo aniversario de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2004, se ha solicitado a la **Delegación del Gobierno para la Violencia de Género** el balance de la aplicación de esta ley. La mencionada delegación del Gobierno ha informado que se ha solicitado información a las comunidades autónomas y a las instituciones involucradas, directa o indirectamente, en la erradicación de la violencia de género concretando en datos de aplicación de la ley, y la valoración de los avances en estos diez años y retos por lograr (14022289).

Es destacable este año el conjunto de las medidas previstas en la reciente Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, que modifica el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y mejora las herramientas para la identificación y protección eficaz de las mujeres víctimas de violencia de género y de sus hijos e hijas. El número de menores de edad que han sido asesinados por sus padres, como un modo de infligir el mayor daño posible a sus madres, ha aumentado este año.

Otra iniciativa legislativa de importancia para los víctimas menores de edad, ha sido la entrada en vigor de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, que busca visibilizar como víctimas a los menores que se encuentran en un entorno de violencia de género o violencia doméstica, para garantizarles el acceso a los servicios de asistencia y apoyo, así como la adopción de medidas de protección, con el objetivo de facilitar su recuperación integral. Como medida para la efectiva protección a los menores, el Defensor del Pueblo ha solicitado que se concrete la ejecución del Protocolo básico de intervención contra el maltrato infantil en el ámbito familiar.

En el año 2014, la Dirección General de la Policía comunicó que la prioridad era, en los términos previstos en el Plan Estratégico 2013-16, llevar los Servicios de Atención a la Familia a todas las Comisarías donde no existen; elaborar un «Protocolo de coordinación, colaboración y derivación entre profesionales que abordan la violencia de género y doméstica» para la prevención y la detección precoz; crear protocolos municipales de implantación nacional; e introducir módulos especializados en los niveles formativos del Cuerpo de Policía sobre la violencia doméstica en personas mayores y con discapacidad. Además, se estaba trabajando en medidas de prevención, sensibilización y asistencia integral a las víctimas como la actualización del Protocolo de las Oficinas de Asistencia a Víctimas, así como en el Protocolo de los Institutos de Medicina Legal, estando previstos un ámbito de protección especial para menores y mujeres en especial vulnerabilidad: medio rural, mayores e inmigrantes.

Como continuación de estas actuaciones ante la **Dirección General de la Policía** en 2014, este año se ha solicitado que se actualice los datos de mujeres y menores agredidos por violencia de género que consten en el Sistema Estadístico de Criminalidad en los años 2014 y 2015. Asimismo, se ha requerido información sobre la elaboración de la Instrucción para implantar los Servicios de Atención a la Familia a todas las Comisarías donde no existan, así como de los resultados del «Protocolo de coordinación, colaboración y derivación entre profesionales que abordan la violencia de género y doméstica», con integrantes del tercer sector. También se ha solicitado información sobre el estado de elaboración del Protocolo Municipal de implantación nacional relativo a víctimas de violencia de género y doméstica (13033522).

El Defensor del Pueblo inició de oficio una actuación ante la Dirección General de la Policía para conocer las sucesivas actuaciones hasta la culminación de la redacción del nuevo Protocolo para la valoración policial del riesgo (VPR) y Valoración Policial de la Evolución del Riesgo (VPER), así como del contenido de la nueva Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad sobre valoración del riesgo y reincidencia de este riesgo. A comienzos del año 2016, se espera contar con un nuevo Protocolo para la valoración policial del riesgo (VPR) y VPER en los casos de violencia de género, acompañado del correspondiente manual de usuario y de una nueva Instrucción del

Secretario de Estado, que sustituya la Instrucción SES 5/2008, y reemplace con plenas garantías al Protocolo vigente (15008841).

Seguimiento de recomendaciones

Este año se ha continuado con el seguimiento de las recomendaciones realizadas por el Defensor del Pueblo en atención al contenido del Dictamen del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 16 de julio de 2014, Comunicación número 47/2012 (González Carreño contra España). En el Dictamen se recomienda a España «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».

En cumplimiento con las obligaciones internacionales respecto de las recomendaciones formuladas por el mencionado Comité de las Naciones Unidas en el asunto González Carreño contra España, el Defensor del Pueblo solicitó información sobre las actuaciones llevadas a cabo por las instituciones españolas para dar cumplimiento a estas recomendaciones. En cuanto a las medidas respecto del asunto concreto, se consideró que existían cauces suficientes para conceder indemnización cuando se produzcan bien un funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, bien un error judicial. Los tribunales españoles se pronunciaron en sentido contrario a la estimación de la petición de indemnización de la Sra. González Carreño, consideraron que no concurrían los requisitos necesarios para apreciar responsabilidad, y se confirmó la decisión inicial del Ministerio de Justicia.

El Defensor del Pueblo valoró las respuestas de la Administración española sobre el contenido del mencionado Dictamen del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y ha solicitado información complementaria al respecto a la Secretaría de Estado de Justicia, a fin de conocer las sucesivas actuaciones para otorgar una reparación adecuada y una indemnización integral y proporcional a la interesada, en cumplimiento con las obligaciones internacionales contraídas del Estado español de conformidad con el Dictamen de la Comunicación número 47/2012. Además, puesto que el Anteproyecto de Ley sobre el ejercicio de corresponsabilidad parental no ha salido adelante en la tramitación parlamentaria, se ha solicitado a la Secretaria de Estado de Justicia información sobre las medidas que se adopten en el marco del régimen de custodia y visitas para la protección de los menores en un contexto de violencia de género, indicando las previsiones para la implementación de estas medidas.

Asimismo, se ha solicitado información sobre los planes con las comunidades autónomas de las «Pautas comunes para la intervención integral e individualizada con mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos e hijas, que atienda de manera integral a sus necesidades en el proceso recuperatorio», detallando el contenido de las pautas y los instrumentos para su supervisión (13033522).

Igualmente, con motivo del contenido de las recomendaciones del Comité CEDAW, se solicita al Consejo General del Poder Judicial conocer las medidas que se iban a adoptar para llevar a cabo la formación obligatoria de jueces y personal administrativo.

En el informe recibido se comunicó, en cuanto a la formación inicial de los futuros miembros de la carrera judicial, que el plan docente aprobado por la Comisión Permanente de fecha 14 de octubre de 2014, incluía formación en esta materia tanto en la parte de docencia ordinaria como en las actividades extraordinarias. El Plan Docente del Área de Derecho Penal y Procesal Penal se estructura en módulos, uno de los cuales está íntegramente dedicado a la «Violencia de Género y Doméstica».

En cuanto a la formación continua de los miembros de la carrera judicial, se ha informado de que la materia de igualdad y violencia de género ha sido siempre una materia importante en la formación y, además, se ha querido impulsar la incorporación a los planes de formación de otros profesionales del mundo del derecho expertos en la materia.

En cuanto a la formación especializada, tras la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial que introduce la formación obligatoria previa antes de la toma de posesión de los nuevos destinos, para los titulares de la plaza se organizan anualmente varios cursos cuyo temario es elaborado e impartido por magistrados y profesionales de la psicología y académicos.

En el año 2015, además del balance de la aplicación de la Ley Orgánica 1/2004, se ha solicitado también a la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género información sobre:

- grado de cumplimiento de la «Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia Contra la Mujer 2013-16», y el refuerzo de todos los planes autonómicos y municipales para la actuación integral e individualizada con mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos;
- información sobre los avances para establecer Servicios de Atención a la Familia en todas las comisarías del Cuerpo Nacional de Policía donde no existen;

- información sobre el estado de tramitación del «Protocolo de coordinación, colaboración y derivación entre profesionales que abordan la violencia de género y doméstica» y del Protocolo de las Oficinas de Asistencia a Víctimas, así como el Protocolo de los Institutos de Medicina Legal (14022289).

Con independencia de las actuaciones generales ante los diferentes organismos involucrados en la lucha contra la violencia de género, el Defensor ha abierto varias actuaciones de oficio por las muertes violentas de mujeres y menores, víctimas de violencia de género en 2015. Las actuaciones se han dirigido tanto a la **Dirección General de la Policía** para conocer la estimación del nivel de riesgo, elaborado por los funcionarios policiales, sobre las víctimas mortales, como a la **Fiscalía General del Estado** a fin de recibir información de la actuación de las distintas fiscalías provinciales una vez recibidas las valoraciones del riesgo efectuada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Asimismo, se ha iniciado actuaciones con los ayuntamientos de los municipios donde se cometieron los asesinatos para conocer la existencia de un Protocolo Municipal para la Gestión de los Casos de Violencia de Género y la aplicación en los casos concretos. De los resultados de estas actuaciones se dará cuenta en el próximo informe anual (15011140, 15011139, 15010377, 15011749).

1.7 MENORES ANTE LA JUSTICIA

La preocupación del Defensor del Pueblo por la posición jurídica del menor ante la justicia ha llevado en este ejercicio a la elaboración de un estudio relativo a sus derechos como víctima o testigo. Además, han de mencionarse algunas actuaciones de interés con respecto a menores infractores que se hallan cumpliendo alguna de las medidas establecidas en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

1.7.1 LA ESCUCHA DEL MENOR, VÍCTIMA Y TESTIGO

En el año 2015 se ha elaborado el estudio *La escucha del menor, víctima o testigo*, presentado al Congreso de los Diputados en mayo y debatido el 9 de junio.

Se ha querido estudiar cómo se escucha al menor que ha sido víctima de un delito o comparece como testigo. Para ello, el Defensor del Pueblo celebró varias jornadas de reflexión con actores relevantes de los procesos penales. Se analizaron los parámetros internacionales y europeos fundamentales en esta materia.

El tema es importante por sí mismo, pero también por el número de delitos de los que son víctimas menores, como indican las estadísticas de la Fiscalía General del Estado que incluye el trabajo. En concreto, solo en 2013 se produjeron 1.337

calificaciones por el Ministerio Fiscal por delitos contra la libertad e indemnidad sexuales cometidos contra menores.

El derecho a ser escuchado ha de hacerse realidad en tres momentos: las instalaciones policiales (por ello se tuvo una jornada de reflexión con representantes de todas las policías, del Estado y de las Comunidades Autónomas, con competencias de policía judicial), en la llamada «preconstitución de la prueba» y por supuesto en el juicio. Sobre todos estos temas se pudo también reflexionar con jueces, fiscales, abogados, técnicos de los equipos psicosociales y representantes de la sociedad civil.

En este asunto, España se ha puesto legislativamente al día con la publicación del Estatuto de la víctima del delito (Ley 4/2015, de 27 de abril). Era oportuno impulsar su aplicación y asegurar el derecho de los menores a ser escuchados en los procesos penales. Se trata de reforzar los mecanismos existentes a la luz de la modernización y actualización que supone el Estatuto para las víctimas en general y también para los menores víctimas.

Hay cuatro ideas fundamentales de la escucha: que el menor se exprese libremente, que cuente con información para hacerlo, que la audiencia se produzca en lo que se ha llamado un «entorno amigable» y que lo que diga sea tomado en consideración, sea tomado en serio. El Estatuto de la víctima del delito se refiere a estas cuestiones, pero no siempre se cuenta con todos los medios personales y materiales que serían deseables.

La primera atención policial a la víctima es esencial (recepción, manera de preguntar...). Ha de evitarse tanto el riesgo de sobreseimiento por falta de pruebas como la denominada «segunda victimización». Es necesario crear espacios no hostiles para realizar la exploración del menor por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o para recibir su testimonio; los uniformes, las armas, la estética de los edificios, cohíben al menor. La especialización policial es necesaria para el adecuado tratamiento de los menores víctimas de delitos así como la implantación de la misma en todos los territorios.

El lenguaje utilizado debe estar adaptado a las necesidades del menor. Ello refuerza la importancia de las Oficinas de asistencia a las víctimas, que pueden encargarse de explicar y aclarar las dudas que puedan surgir con un tipo de lenguaje que asegure la comprensión de los derechos del menor.

La preconstitución de la prueba, practicada con todas las garantías y grabada, es un instrumento adecuado para hacer compatible la prevención de la «victimización secundaria» del menor y el derecho de defensa del imputado; no existe un criterio uniforme en cuanto al modo en que debe preconstituirse la prueba. De las aportaciones de los asistentes a las jornadas de reflexión se observa que varían las condiciones en función de la disponibilidad material de los juzgados, así como de la voluntad del juez.

En todo caso, parece preferible que exista una sala debidamente preparada y con la participación en la práctica de la prueba de personal especializado.

En la vista oral, si bien la escucha en la propia sala de vistas adoptando medidas de precaución (como el uso de biombos o «peceras») resulta posible para evitar el contacto físico entre menor y agresor y, al propio tiempo, garantizar la contradicción, resulta más conveniente para preservar el superior interés del niño el uso de videoconferencia desde una sala diferente. Sin embargo, no todos los órganos judiciales disponen de instalaciones y personal suficiente para llevar a cabo esta práctica.

La preservación de la intimidad del menor víctima o testigo es una necesidad esencial y transversal que abarca desde la denuncia hasta la sentencia y aún después. No obstante, en ocasiones no se consigue dicha preservación, apareciendo datos en los medios de comunicación que permiten la identificación y causan grave daño a los niños.

El estudio concluye formulando 19 **Recomendaciones** a los poderes públicos, que aparecen íntegramente enunciadas en el epígrafe 2.3 de la primera parte del presente informe y que han encontrado, en términos generales, una favorable acogida.

En síntesis, se propone que se lleven a cabo programas de formación, atendiendo a cuestiones como la forma de efectuar la declaración, motivación de las resoluciones y cualesquiera otros aspectos que fomenten la adecuada escucha del menor en el proceso penal. Se propone también que se adopten las medidas necesarias para disminuir el impacto emocional que supone para el menor tener que acudir al juzgado, teniendo en cuenta a estos efectos experiencias de países de nuestro entorno cultural en los que la toma de declaración se realiza en ludotecas o espacios infantiles. Si no resulta posible esta opción, al menos procurar evitar todos los formalismos que pudieran intimidar al menor, como entrar por la puerta principal de los juzgados y no disponer de una sala de espera propia y adaptada.

Se propone dotar a todos los edificios judiciales en que se lleven a cabo juicios orales de naturaleza penal de sistemas de videoconferencia en una sala específica y distinta a la de vistas, de modo que el menor víctima o testigo de un delito, en el supuesto de que por no haberse preconstituido la prueba, o por otras razones, deba declarar en el juicio, lo haga por videoconferencia desde esa sala específica, la cual estará diseñada para que el menor pueda prestar la declaración en un entorno adecuado y acompañado de personas de su confianza. Esta sala también podría ser utilizada para preconstituir prueba grabada.

Es importante reforzar las oficinas existentes de asistencia a las víctimas, dotándolas de mayores medios personales y materiales para un óptimo funcionamiento y respuesta a las necesidades sociales. En particular, se procurará que una persona al servicio de la Oficina asista al menor desde que se interpone la denuncia, tanto para

mantenerle informado, como para ser su persona de contacto y apoyo, y le acompañe en la fase policial, de preconstitución de la prueba y en el juicio.

A la Fiscalía se le pidió que se adopten las iniciativas necesarias para evitar el conocimiento público de la identidad de los menores víctimas de delito en los procesos penales, tanto en la instrucción como en el juicio. Y que en todos los casos se procure evitar la confrontación visual de los menores testigos de delitos con el inculpado.

Es conveniente, finalmente, que se fomente la autorregulación de los medios de comunicación social de titularidad pública y privada en orden a preservar la intimidad, la dignidad y los derechos de las víctimas, de conformidad con lo dispuesto a este propósito en el artículo 34 del Estatuto de la víctima.

1.7.2 MENORES INFRACTORES

Incidente en el Centro «Tierras de Oria» (Almería)

A principios de año la institución tuvo acceso a un vídeo en el que se podía ver a dos jóvenes atados de pies y manos, uno de ellos tumbado boca abajo sollozando y pidiendo agua.

A fin de esclarecer los hechos, se iniciaron actuaciones de oficio con la **Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía** al tratarse del Centro de Menores Tierras de Oria, ubicado en la provincia de Almería.

En el informe recibido se comunicó que personal de la Dirección General de Justicia y Cooperación se había desplazado hasta el mencionado centro para comprobar su funcionamiento tanto en lo referente a las medidas de confidencialidad como al protocolo de actuación para la aplicación de las medidas de contención.

Tras las inspecciones oculares y las declaraciones efectuadas por miembros de la Guardia Civil en el seno del procedimiento judicial incoado a resultas de dichas imágenes, se efectuaron cuatro detenciones, de tres vigilantes de seguridad, y de un ex interno del centro, decretándose su libertad provisional por la grabación y difusión del vídeo según informe del **Ministerio Fiscal** cuya colaboración se había solicitado por esta institución.

De lo instruido hasta el momento por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción único de Purchena resulta que las medidas de sujeción mecánica adoptadas con los menores lo fueron conforme a derecho, sin que hubiera indicios de que los chicos hubieran sido objeto de malos tratos por los responsables del centro.

Sí resultan, en cambio, indicios suficientes de la comisión por parte de un grupo de vigilantes de seguridad de un delito de descubrimiento y revelación de secretos, que habrían sido cometidos en connivencia con una tercera persona.

Al cierre del presente informe anual, el procedimiento estaba pendiente de realizar una serie de diligencias interesadas por la Fiscalía.

El Defensor del Pueblo, desde el respeto a las decisiones judiciales que pudieran adoptarse, ha de poner de relieve que, conforme al artículo 55.3 del Reglamento de Responsabilidad Penal de los Menores (Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio) «el uso de los medios de contención será proporcional al fin pretendido, nunca supondrá una sanción encubierta y solo se aplicarán cuando no exista otra manera menos gravosa para conseguir la finalidad perseguida y por el tiempo estrictamente necesario» (15002087).

Fallecimiento en el Centro Es Pinaret (Illes Balears)

Ha habido que lamentar en el mes de octubre el fallecimiento de un menor en el Centro de Internamiento de Es Pinaret, como consecuencia de un incendio que se produjo en su habitación.

Por esa razón se han iniciado actuaciones con la **Consejería de Servicios Sociales y Cooperación de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears,** a la que meses antes el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes había dirigido las conclusiones extraídas de la visita efectuada en febrero de 2015.

Entre las propuestas presentadas merece la pena destacar las siguientes, al hilo del suceso que dio lugar a la incoación de la actuación de oficio del Defensor del Pueblo.

- «El hogar o módulo de aislamiento, denominado «Hogar Gregal», debe ser objeto de una reforma integral. Las habitaciones carecen de ventilación, al tener ventanas que no se abren; el aseo exterior cuenta con un lavabo y un inodoro, ambos de porcelana, lo que puede resultar peligroso en caso de que los menores los rompan y utilicen los trozos para autolesionarse o intentar agredir a otros; la zona no cuenta con sala de ocio ni despacho donde puedan permanecer los vigilantes o educadores y, dado que las habitaciones no cuentan con timbres, los menores, que permanecen solos en las habitaciones entre control y control, deben llamar a voces o golpeando las puertas, lo que no se considera adecuado en una situación de emergencia.
- Durante la visita se observó que, en algunos de los hogares, se encontraban menores solos, sin ningún educador. En un hogar había dos menores y en

otro había uno. Según se informó, ante la escasez de personal no pueden quedarse educadores en aquellos hogares en los que hay menores que pueden estar en separación de grupo, que no quieren ir a las clases o que están de baja para practicar deporte. Por eso se les deja en su habitación, con la puerta cerrada, ya que si necesitan algo pueden pedirlo a través de la ventana de su habitación ya que siempre hay alguien en la zona exterior.

- Las puertas de las habitaciones no cuentan con sistemas de apertura mecánica, de acuerdo con el criterio establecido en el parágrafo 186 del informe anual de 2013. Habida cuenta que las puertas de las habitaciones se cierran con llave, de doble vuelta, sería aconsejable valorar la oportunidad de instalar un sistema de apertura mecánica que posibilitara una evacuación urgente y rápida en situaciones de emergencia.
- Las habitaciones de los menores tienen puertas que permiten el control exterior a través de una pequeña mirilla. Sería aconsejable, por seguridad, que las puertas tuvieran unos ventanucos que permitan mayor posibilidad de observación del interior de la habitación».

A la vista de todo lo anterior, esta institución ha solicitado informe a la citada consejería sobre el resultado de la investigación de las causas del incendio, así como de la investigación interna que se haya efectuado en el centro para conocer si la intervención del personal se ajustó a los protocolos de actuación para situaciones de emergencia y si, a la vista de las conclusiones participadas por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, se han adoptado o piensan adoptarse medidas para mejorar las deficiencias observadas (15013332).

Centro de Sograndio (Oviedo)

Se recibió queja remitida por un grupo de vigilantes de seguridad privada de Asturias solicitando la intervención de esta institución para la supervisión de lo que consideraban un funcionamiento irregular detectado en el Centro de Menores de Sograndio.

Previo a la recepción de la queja, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura había cursado visita al centro, como consecuencia de la cual se formularon propuestas a la **Dirección General de Justicia e Interior del Gobierno del Principado de Asturias** en su mayoría relacionadas con las quejas formuladas por los vigilantes de seguridad.

En la respuesta de la citada dirección general, con respecto a la sugerencia sobre la ampliación del sistema de videovigilancia a las zonas comunes del centro, apuntaban

como necesidad previa la elaboración de un informe por peritos expertos en la materia sobre la ubicación y características técnicas de las cámaras, así como el cumplimiento del trámite legal adecuado en materia de contratación.

Se sugirió también al centro que se permitiese comer a los menores sancionados con la medida de separación de grupo en la mesa de la zona común de las dependencias destinadas a tal fin, lo que se puso en práctica dando las instrucciones precisas para su cumplimiento. Del mismo modo se ha aceptado la sugerencia de evitar que en la ejecución consecutiva de más de una sanción de separación de grupo no se supere el plazo máximo de siete días y que, en caso de superarse, se sacase al interno de la habitación durante un período consecutivo de 12 horas.

También se ha confirmado la modificación de los horarios de salida de tiempo libre, de modo que los jóvenes sancionados puedan disfrutar de dos horas de recreo repartidas entre la mañana y la tarde, y no seguidas a las 8 de la mañana como se venía haciendo.

Respecto a la sugerencia sobre que la aplicación de la medida de contención de aislamiento provisional se utilice durante el tiempo estrictamente necesario, incluso en fin de semana, se reseña que no tienen constancia de ninguna queja al respecto, y que incluso la Fiscalía confirma que los medios de contención física se emplean como último recurso, cuando resultan imprescindibles para garantizar la seguridad de los demás o del propio interno, notificándose tal incidencia inmediatamente al juzgado.

El informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sugería que se facilitase a los menores que ingresaban en el centro un dossier de información adaptado a su nivel formativo y en su lengua. Según la respuesta dada, en el centro existen copias de la información sobre el funcionamiento del centro traducidos al árabe (única lengua extranjera de los internos), dejando en estudio la posibilidad de realizar ejemplares simplificados más accesibles al nivel cultural de algunos internos.

Desde el mes de abril, atendiendo a otra de las sugerencias, el centro cuenta con un libro registro de quejas y peticiones y de impresos normalizados para que puedan quedar registradas las que los menores realizan, entregándoles a ellos una copia, y guardando otra en su expediente.

Como consecuencia de la visita, también se realizó una sugerencia a fin de que los traslados de los menores se realizaran por agentes de paisano y utilizando vehículos camuflados. La Jefatura Superior de Policía en Asturias aceptó la sugerencia con la salvedad de que las circunstancias del caso y la disponibilidad de recursos no lo permitan (15008941).

Centro Albaidel (Albacete)

En este apartado debe hacerse mención también a otra actuación tramitada como consecuencia de la queja recibida de un menor interno en el Centro Albaidel, en la que se solicita a la **Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha** informe sobre las razones por las cuales se habrían restringido las visitas con sus familiares por el plazo de un mes, sanción que le estaría provocando mucha ansiedad desde su reingreso después de una fuga, por la que además habría sido sancionado con cinco días de separación de grupo y 15 sin salir a los patios exteriores (15013250).

2 CENTROS PENITENCIARIOS

Consideraciones generales

Al finalizar el año 2015, 61.835 personas se hallaban privadas de libertad en España, en 98 centros penitenciarios. De ellas, 57.073 hombres (92,29 %) y 4.762 mujeres (7,70 %). En cuanto a la condición de preso preventivo o penado, 7.609 personas se encontraban en la primera situación jurídica (6.953 hombres y 656 mujeres) y 54.226 en la segunda (50.120 hombres y 4.106 mujeres). Por Comunidades Autónomas, destaca Andalucía con 14.432 presos, seguida de Cataluña (8.844) y Madrid (8.252). El 27 de marzo se alcanzó la cifra más alta del año (65.733) y al cierre del año la más baja, antes indicada (61.835).

Si comparamos estas cifras (datos oficiales a 25 de diciembre de 2015) con las del comienzo del año (datos oficiales a 2 de enero de 2015), observamos un descenso de la población total, desde 65.020 personas a 61.835 (-4,89 %). El descenso porcentual ha sido similar en hombres y en mujeres; si en hombres se ha pasado de 51.383 a 48.838, con un descenso del 4,95 %, en mujeres se ha pasado de 4.343 a 4.153, con un descenso del 4,37 %.

El descenso acumulado en la Legislatura (enero de 2012 a diciembre de 2015) alcanza el 12 % de la población reclusa total. La tendencia decreciente se ha reforzado en 2015 (descenso del 4,89 % en el año). Es interesante constatar que el número total de presos vuelve a los niveles de hace diez años (el 30 de diciembre de 2005 eran 61.000, el 25 de diciembre de 2015 eran 61.835).

En términos cuantitativos, se han recibido 524 quejas de internos, lo que supone un incremento del 11,25 % con respecto al año anterior (471). Las actuaciones de oficio en esta materia han sido 64. Destacan las quejas sobre traslados (87), aspectos higiénico-sanitarios (74) y separación interior-clasificación (40).

La actuación del Defensor del Pueblo en esta materia se dirige a garantizar los derechos que a los internos reconoce la legislación penitenciaria y a procurar su perfeccionamiento.

Centran la actividad de la institución cuestiones como la prevención e investigación de posibles malos tratos en prisión (hay que subrayar la importancia de los sistemas de videovigilancia en todos los centros y de que haya registros de denuncias en cada centro); las garantías en las pruebas radiológicas (que deben practicarse lo menos posible sobre un mismo interno); la inmovilización mecánica (médicamente autorizada y exhaustivamente vigilada, debiendo durar el tiempo mínimo imprescindible). También es

objeto de supervisión la debida identificación de los funcionarios (que debe garantizarse en todo momento conforme a la normativa vigente) o los traslados en furgones (que deben producirse en condiciones de seguridad y comodidad aceptables, para lo que la reciente Orden INT/2573/2015, de 30 de noviembre, constituye un avance aunque insuficiente). Todos esos casos han sido objeto de la actividad de la institución.

Finalmente, ha de indicarse la importancia del tratamiento penitenciario para la consecución de la función constitucional, es decir, las penas están orientadas a la reinserción social. La progresiva reducción de la población penitenciaria que se ha producido en los últimos años es una oportunidad de mejorar y extender los programas de tratamiento y, en definitiva, de fortalecer este aspecto esencial de la actividad penitenciaria.

2.1 FALLECIMIENTOS Y SUICIDIOS

Fallecimientos

El derecho fundamental a la vida es objeto de atención preferente en la labor de supervisión de la actuación de la Administración penitenciaria, pues ella está obligada a ser garante de la vida de las personas privadas de libertad que se encuentran en los centros penitenciarios que gestiona. Los datos disponibles correspondientes a las prisiones dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias ponen de manifiesto que en 2003 fallecieron 160 reclusos; en 2004, 180; en 2005, 201; en 2006, 218; en 2007, 202; en 2008, 225; en 2009, 224; en 2010, 185; en 2011, 149; en 2012, 166; en 2013, 162; en 2014, 128.

La tasa por cada mil internos en el año 2003 fue del 3,41; en 2004 del 3,55; en 2005 del 3,83; en 2006 del 4,00; en 2007 del 3,57; en 2008 del 3,70; en 2009 del 3,42; en 2010 del 2,83; en 2011 del 2,41; en 2012 del 2,78; en 2013 del 2,77 y en 2014 del 2,25 por mil.

De los 128 fallecimientos habidos en 2014, último año del que se tiene información, 119 corresponden a hombres y nueve a mujeres.

Por edades, el 50 % de los internos fallecidos eran menores de 45 años. El mayor grupo de edad en el que se han producido fallecimientos es el comprendido entre 45 y 50 años.

Aparecen aquellos casos de muertes atribuibles al virus de inmunodeficiencia humana, con 12 casos; en 61 se trató de diferentes enfermedades, 25 fallecidos sufrieron reacción adversa al consumo de drogas, en 24 casos la persona privada de libertad fallecida se quitó la vida; en cuatro casos la etiología es el accidente y en dos la causa es la agresión de otra persona privada de libertad.

De los 12 internos que fallecieron como consecuencia de patologías relacionadas con el VIH, 10 eran varones y dos mujeres; excepto dos personas que fallecieron en el centro penitenciario, los restantes lo hicieron en hospitales de la red publica. La edad media de los fallecidos por VIH fue de 45,8 años.

En 2014 se produjeron 25 fallecimientos a causa de reacción adversa a las drogas, frente a los 26 habidos en 2013, manteniéndose en ambos años constante la tasa de 0,44 por cada 1.000 internos. En el Centro Penitenciario de Villabona (Asturias) se produjeron tres fallecimientos por esta causa, siendo un centro que tradicionalmente ha destacado por diseñar y liderar un avanzado y reconocido programa de atención a personas privadas de libertad aquejadas de toxicomanía.

Todos los fallecidos a causa de reacción adversa a las drogas eran varones, con una edad media de 36,4 años. La práctica totalidad de los fallecimientos tuvieron lugar en el centro penitenciario, excepto uno que se produjo en el hospital exterior. De los 25, cuatro estaban incluidos en el programa de mantenimiento con metadona, de estos cuatro la administración ha podido disponer de los resultados de toxicología, detectándose en su cuerpo la presencia de benzodiazepinas, antidepresivos y neurolépticos. En aquellos 21 fallecidos por esta causa que no se encontraban incorporados al programa de mantenimiento con metadona los análisis toxicológicos muestran que en 9 de ellos aparece consumo de metadona en combinación con benzodiazepinas y otras sustancias. En total se han recibido 17 resultados toxicológicos siendo que en cuatro de ellos se detecta la presencia de cocaína y en ninguno aparecen drogas de síntesis. La tendencia en el período 2010-14 pone de manifiesto que se ha pasado de 39 casos en 2010 a 25 en 2014, descendiendo la tasa por cada 1.000 internos de 0,60 en 2010 a 0,44 en 2014.

Por lo que se refiere a los fallecimientos a causa de agresiones, los dos habidos se encuentran en la media de los 10 últimos años.

Por lo que respecta a muertes accidentales, hubo cuatro casos, dos de ellos a causa de traumatismo craneoencefálico, uno por atragantamiento de bolo alimenticio y uno por bronco aspiración. La media en los últimos 10 años según señala la Administración penitenciaria es de 3,5 internos por año.

Siguiendo una práctica consolidada, cada vez que la institución tiene conocimiento del fallecimiento de algún interno en centros penitenciarios se procede a la apertura de un expediente, con la finalidad de conocer las circunstancias en que han tenido lugar los hechos y las actuaciones desarrolladas por la administración para su esclarecimiento y, en su caso, la corrección de las deficiencias que pudieran ser apreciadas. Las funciones de esta institución no se identifican con el descubrimiento de

las circunstancias de los hechos, sino que su objetivo es supervisar las actuaciones desarrolladas por la administración para su esclarecimiento y corrección.

Suicidios consumados

Por lo que se refiere a los suicidios acaecidos en 2014, el número de fallecimientos por esta causa fue de 24, lo que representa una tasa de incidencia de 0,42 por cada 1.000 internos, frente a los 0,53 por cada 1.000 de 2013. 22 eran varones y dos mujeres. La edad media de los fallecidos por esta causa es de 38,4 años. Por lo que respecta a los 24 suicidios consumados en 2014, en todos los casos se empleó el ahorcamiento.

En marzo de 2014 entró en vigor una profunda revisión del Programa de Prevención de Suicidios, que pasó a denominarse Programa Marco de Prevención de Suicidios, y estableció la intensificación de la vigilancia de los factores de riesgo, así como de las posibles situaciones desencadenantes de la conducta suicida desde el ingreso del interno. El objetivo es detectar el riesgo de suicidio lo antes posible y coordinar la puesta en marcha de una serie de actuaciones multidisciplinares tendentes a evitar la conducta suicida. La administración interpreta que el descenso de la tasa habida en el año 2014 se puede atribuir a la entrada en vigor de esta nueva norma. Una vez que se disponga de los datos correspondientes al año 2015, podrá avanzarse en el análisis de esta hipótesis.

Esta institución ha recordado la conveniencia de que los profesionales que prestan servicio en la Administración penitenciaria dispongan de un protocolo estandarizado de detección de situaciones de simulación, que permita complementar las restantes herramientas disponibles en el renovado Programa de Prevención de Suicidios. La administración alegó que no existe ningún instrumento de trabajo específico destinado a detectar la simulación de suicidio. Pese a ello, esta institución ha insistido en que a falta de la misma, puede resultar útil para los profesionales que deban actuar ante este tipo de situaciones, disponer de una guía de actuación estandarizada que ayude en la detección de conductas o actitudes de simulación, que opere como complemento del Programa de Prevención de Suicidios actualmente en vigor.

En esta línea de trabajo, el Defensor del Pueblo subrayó la conveniencia de que se abordara la realización de «autopsias psicológicas», lo que implica ampliar el enfoque de las investigaciones internas que se efectúan, fomentando la visión que pueden ofrecer los especialistas en psicología y criminología que prestan servicio en la Administración penitenciaria. La denominada autopsia psicológica debería atender a la finalidad de comprobar los elementos de carácter psicopatológico que pudieran concurrir en el fallecimiento. Es decir, indagar sobre el estado en el que se encontraba el fallecido.

Para ello, lógicamente, es preciso el concurso de personal especializado que pueda aportar un enfoque adecuado. Este mecanismo no sustituiría a las indagaciones judiciales, sino que sería complementario a ellas. Su objetivo es la identificación de posibles disfunciones en la detección o manejo del riesgo y en definitiva la mejora de los instrumentos de prevención en uso (protocolo de prevención de suicidios), mediante el análisis crítico de su utilización a través de la reconstrucción del estado psicosocial del fallecido.

En las actuaciones administrativas de investigación de fallecimientos, en términos generales, se prefiere constatar las circunstancias concomitantes estrictamente anteriores al fallecimiento y la actuación de los funcionarios de vigilancia y sanidad, una vez conocido el óbito. La averiguación de tales circunstancias y el esclarecimiento de si la actuación tras el fallecimiento ha sido correcta, pese a ser necesaria no agota el papel que a criterio de esta institución deben asumir las investigaciones internas tras el fallecimiento de personas privadas de libertad en caso de suicidio o sobredosis.

Esta propuesta, que podría llevarse a la práctica de manera paulatina, no ha sido acogida de momento por la Administración penitenciaria (12007873,13005403).

En un caso de suicidio, el interno de un centro penitenciario de la Comunidad Autónoma de Galicia fue encontrado muerto por su compañero de celda y hermano. Se trataba de un interno en situación de prisión preventiva, que había ingresado en el centro unos meses antes por un delito contra la salud pública, del que no constaban en su historia clínica antecedentes psiquiátricos ni de tratamiento médico alguno, ni se encontraba incluido en el Programa de Prevención de Suicidios.

De las averiguaciones llevadas a cabo por la administración se desprende que los hechos se sucedieron sin signos previos que evidenciaran intención suicida. Su hermano, que le acompañaba en la celda, tampoco apreció ninguna alteración de su conducta que aconsejara llamar la atención de los funcionarios.

En el curso de este expediente esta institución estimó la necesidad de que la administración disponga de un procedimiento que regule la atención psicológica que ha de ser ofrecida a aquellos internos que sufren el impacto que supone que su compañero de celda acabe con su vida, tanto más si se trata de su hermano o si, aunque este no sea el caso, se trata de un interno de apoyo que ha sido comisionado para la atención de otra persona privada de libertad que presentaba riesgo de suicidarse.

Así, se formuló una **Recomendación** para que fuera establecido un protocolo de actuación uniforme para todos los centros penitenciarios destinado a ofrecer, aunque inicialmente no fuera demandada, la asistencia psicológica necesaria a aquellos internos cuyos compañeros de celda han fallecido como consecuencia de suicidio, tengan o no la consideración de internos de apoyo. No fue admitida, pues la administración considera

que todos los centros penitenciarios cuentan con servicios de asistencia sanitaria y psicológica para que las necesidades que presentan los internos referidos puedan ser atendidas si así lo demandan.

La disponibilidad de recursos tanto de tipo sanitario como psicológico, no permite que esta institución considere suficiente el motivo en el que la administración fundamenta la desestimación. Además, insiste en la necesidad de que la Administración penitenciaria muestre una actitud activa en estos casos de fuerte impacto psicológico y que no dependa de la eventual demanda del interno superviviente la asistencia psicológica que pudiera precisar. Precisamente, la previsible situación de angustia y de vulnerabilidad en la que se encontrarían tras un acontecimiento de este tipo, puede limitar su capacidad de demanda autónoma de atención psicológica. No se ha de olvidar que en aquellos casos en que se trata de internos de apoyo, ellos han accedido voluntariamente a desempeñar tal puesto y el papel de colaboradores de la Administración que desempeñan, les hace merecedores de un trato que muestre en este aspecto un mayor reconocimiento de su labor por la Administración que se beneficia de sus servicios (13030551).

Tentativas de suicidio

En 2013 se produjo un total de 41 tentativas de suicidio protagonizadas por internos cuya edad media era de 35 años. El 76 % de los afectados eran penados, siendo preventivos el resto. La situación de aislamiento se encontraba presente en 20 de los casos. De ellos, dos internos estaban sometidos al régimen cerrado; siete bajo el articulo 75.1 del Reglamento Penitenciario; tres habían solicitado medidas de autoprotección; siete estaban en situación de aislamiento provisional y uno cumplía sanción de aislamiento.

En 2014 se registraron un total de 47 tentativas de suicidio, con un promedio de edad de 32 años. El 83 % de los afectados eran penados. La situación de aislamiento se encontraba presente en 11 casos. De ellos, tres internos estaban en aislamiento provisional; uno sometido a medidas de autoprotección; seis bajo el artículo 75.1 del Reglamento Penitenciario y uno de ellos estaba en régimen cerrado.

2.2 MALOS TRATOS EN PRISIÓN

Registro de denuncias por malos tratos en los centros

El informe de 2014 dejó constancia de las deficiencias que presenta la Administración penitenciaria en materia de registro de denuncias de internos contra actuaciones de funcionarios presuntamente incorrectas en el propio centro en el que fueron formuladas. Durante el presente año se ha intentado sin éxito que la administración aceptara el planteamiento sostenido por esta institución respecto de la conveniencia de que los

directores de los centros penitenciarios dispongan de un sistema de registro destinado a consignar aquellas denuncias de internos contra funcionarios por hechos graves, como puedan ser malos tratos, abusos sexuales u otro tipo de actuación irregular de gravedad.

La Administración penitenciaria aduce nuevamente que ya existe un cauce procedimental para la investigación y conocimiento de tales denuncias, pues desde los centros son remitidas a los servicios centrales, en concreto, a la unidad de inspección, donde se abren los correspondientes procedimientos de investigación.

Esta institución, aún conociendo de la existencia de tal cauce, considera necesaria la existencia de un sistema de registro de este tipo de quejas. El sistema atiende a un interés distinto, pero no menos importante, que el de encauzar las investigaciones internas para constatar el fundamento de los hechos denunciados: la verificación por órganos externos del estado de la cuestión en una concreta instalación penitenciaria (13006577).

Metodología de investigación de denuncias por malos tratos

El informe del año 2014 recoge la necesidad de que la Administración penitenciaria introduzca ciertas modificaciones en aquellos casos en los que en sede interna se procede a la investigación de quejas por malos tratos o posibles actuaciones irregulares de sus funcionarios cursadas a través de esta institución. Fue motivo de la formulación de una **Recomendación** en 2014, que ha sido objeto de seguimiento durante el presente año. Debiera existir un protocolo formalizado de actuación que incluya la realización de entrevistas y posterior confección de un informe motivado de valoración del testimonio recibido a cargo de profesionales de la conducta de la administración ajenos a la plantilla del establecimiento afectado.

Las reservas de esta institución, efectivamente, se refieren tanto a que sea uno de los responsables del propio centro, en el que presuntamente habrían tenido lugar los hechos objeto de denuncia, quien efectúe las actuaciones indagatorias, como al método empleado. En efecto, la realización de entrevistas y posterior elaboración de un informe valorativo del testimonio por profesionales especialistas de la conducta, miembros de la administración, pero ajenos a la plantilla del establecimiento afectado, resulta de capital importancia.

Se aprecia que el sistema empleado para este tipo de averiguaciones preliminares y sumarias, consistente en un interrogatorio formal por parte de un subdirector de seguridad del centro, posee indudablemente un componente intimidatorio, que esta institución considera ha de ser evitado. No se olvide que el objetivo es obtener la confianza de la persona privada de libertad que está expresando una queja, la cual puede implicar la existencia de actuaciones irregulares atribuibles a uno o varios

compañeros de plantilla de quien recibe el testimonio, o incluso al propio receptor de la queja, sin que de ello se deba deducir que todas las denuncias cursadas por internos sean ciertas.

El planteamiento de esta institución es que las quejas que los internos presentan han de ser investigadas, que tal investigación ha de ser efectuada por personal especializado ajeno a la plantilla y mediante métodos que favorezcan la recepción del testimonio, en la medida de lo posible liberado de interferencias y susceptible de ser analizado técnicamente desde el punto de vista de la verosimilitud y de la sinceridad.

Aunque se aprecia que la administración ha variado sus pautas y criterios de actuación en el sentido indicado por esta institución, se continúa actuando en este aspecto de la actividad penitenciaria (12007309).

Otro aspecto susceptible de mejora y relativo a la actuación de la administración ante denuncias de malos tratos se produce en aquellos casos en los que el contenido de los informes incurre en omisión al no referirse de forma precisa a aspectos concretos solicitados por esta institución. Así, a modo de ejemplo, ocurrió en el caso derivado de una queja procedente del Centro Penitenciario de A Lama (Pontevedra). Un interno manifestó su queja por un incidente presuntamente acaecido, tras solicitar la intervención de un funcionario para ser cambiado de celda. En el curso del mismo, el interno, que según sus manifestaciones precisa muletas para desplazarse, habría sido objeto del uso de la fuerza física de forma injustificada por parte de los funcionarios del establecimiento, lo que le habría producido lesiones graves en la rodilla y en un oído. Fue conducido al departamento de aislamiento y, según su versión de los hechos, fue llevado a la enfermería en lugar de a aislamiento a causa del estado en que se encontraba. Manifestó su discrepancia con el relato de hechos que formulan los funcionarios de servicio y que sirvió de base para la sanción disciplinaria que con posterioridad le fue impuesta. También se quejaba de la falta de ciertos efectos personales, un reloj y ropa.

El informe de la administración no contenía ninguna referencia a los hechos que habrían dado origen al incidente, la previa petición del compareciente para ser cambiado de celda por los presuntos problemas con su compañero de internamiento. Esta omisión impidió situar en el contexto adecuado el incidente, en cuyo curso manifestó haber sido maltratado. No resultó posible saber si era cierto que el comparecerte fue conducido a la enfermería y la razón por la que se adoptó esta decisión, ni se contenía ninguna referencia respecto de la denunciada falta de ciertos efectos personales. Tampoco se aclaró si es cierto que se encontraba imposibilitado para deambular, cuando había señalado en su descargo que ni siquiera podía caminar sin muletas, a causa de las lesiones que sufría por aquellas fechas (15008584).

Investigación de malos tratos y videograbaciones

Otra queja por presuntos malos tratos en el Centro Penitenciario Castellón II motivó el inicio de actuaciones. Parece ser que se produjo una discusión entre internos que ocupaban celdas contiguas. La compareciente señala que su familiar preso fue llevado a empujones e insultos desde la celda en la que se encontraba a un cuarto de la planta baja, donde dos funcionarios utilizaron la fuerza física de forma injustificada, a continuación habría sido llevado a la enfermería y durante el traslado le habrían amenazado. Le fue efectuado un parte de lesiones del que no se le facilitó copia y fue conducido a continuación al módulo de aislamiento, donde permaneció hasta que fue trasladado al Centro Penitenciario Alicante I por motivos judiciales.

A raíz de este hecho fueron efectuadas averiguaciones por los servicios centrales de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y, según se señala, las grabaciones de las cámaras de vigilancia permiten observar parte del desarrollo del incidente en el momento de la apertura de las celdas y la posterior intervención de dos funcionarios que supervisaban la apertura de celdas para separarles. Esta actuación ejemplifica una forma de actuar que aunque supone un avance frente a la situación anterior, pues fueron extraídas y observadas las grabaciones del sistema de videovigilancia, circunstancia que todavía tiene lugar con una frecuencia menor de lo que sería deseable, tal actuación no puede ser calificada de correcta pues no se conservó el registro grabado de lo acontecido (15002245).

Esta situación ha de ser mejorada en primer término, mediante la puesta en servicio en todos los centros penitenciarios de sistemas de videovigilancia adecuados que permitan una cobertura suficiente, y su utilización como elemento complementario de las investigaciones de orden judicial o administrativo sobre malos tratos o procedimientos sancionadores disciplinarios contra personas privadas de libertad, y en segundo lugar, mediante el establecimiento de un procedimiento normado de toma, almacenamiento, extracción, conservación y entrega de imágenes obtenidas a través de tales sistemas. La adopción de estas medidas en los escasos centros penitenciarios que ya disponen de sistemas de vigilancia que permiten grabación 24 horas de todas las cámaras del establecimiento, sufre retrasos considerables. Periódicamente el Defensor del Pueblo deja constancia de la necesidad de proceder a las modificaciones normativas y a la modernización de equipos.

En una de las quejas recibidas durante el presente año, la petición formulada por un órgano jurisdiccional penal para que fueran puestas a su disposición grabaciones del sistema de videovigilancia relativas a un incidente, acerca de cuyo desarrollo el privado de libertad solicitó protección judicial, no fue atendida por la administración, aduciendo para ello que el sistema de grabación de imágenes existente en el centro guarda las grabaciones efectuadas durante un período máximo aproximado de veinte días, a partir

del cual, se graba encima de las preexistentes en el disco duro. La existencia de las normas propuestas por esta institución, habría facilitado el efectivo cumplimiento de la petición formulada por el órgano jurisdiccional. El problema no es tanto que las grabaciones efectuadas sean borradas cada veinte días, sino la inexistencia de normas específicas que prevean que en caso de que se produzcan incidentes que puedan ser objeto de una ulterior controversia, la administración de oficio ha de proceder a la extracción y conservación y oportuno archivo por si fuera precisa su puesta a disposición de la autoridad judicial o administrativa (15005802).

Es cada vez más frecuente que personas privadas de libertad que acuden a esta institución manifestando haber sido maltratadas, para acreditar el fundamento de su queja reclamen que sean aportadas las grabaciones de los sistemas de videovigilancia del centro en el que se encuentran. En este sentido, un interno manifestó haber sido golpeado en lugar de haberse producido él mismo las lesiones como sostenía la administración, y solicitó que se comprobara este extremo mediante las grabaciones procedentes de las cámaras de seguridad. La verificación de estas circunstancias debería ser posible merced a la disponibilidad de un adecuado sistema de videovigilancia con la oportuna cobertura en todos los centros penitenciarios que evitara el uso de fórmulas genéricas por parte de la administración del estilo «no pueden probarse las afirmaciones formuladas por el interno». Estas fórmulas con frecuencia son empleadas por la administración cuando sobre unos mismos hechos, que el interno califica de maltrato, existen versiones contradictorias entre la que facilitan los funcionarios intervinientes y la sostenida por el interno denunciante.

2.3 SANIDAD

Durante el año 2015 la atención en esta materia dentro del ámbito penitenciario podría decirse que ha tenido dos asuntos de relevancia. Por un lado, la situación, personal y de medios de algunas enfermerías de los centros penitenciarios, y por otro, el tratamiento que se dispensa a quienes se encuentran allí ingresados padeciendo una enfermedad mental.

Estado de abandono de la enfermería del centro penitenciario de Villabona (Asturias)

Al parecer, el instrumental necesario se encontraba deteriorado, faltando esfingomanómetros, fonendoscopios, otoscopios, pulsioxímétros, pinzas, material de curas, etcétera. Según la Administración penitenciaria, la enfermería estaba dotada de todo cuanto precisaba para llevar a cabo sus tareas, y aunque parte del material

estuviera guardado por el responsable sanitario del establecimiento, el mismo estaba siempre disponible para sus profesionales.

Se pusieron asimismo de manifiesto disfunciones a la hora de coordinarse los servicios médicos del centro con la red del servicio público extrapenitenciario, y ello fue corroborado por la Administración penitenciaria, que lo atribuyó al hecho de carecer de un sistema informático compatible entre ambos servicios, aunque no estaría afectando la atención sanitaria de los internos.

A criterio de la Administración penitenciaria, las deficiencias en el suministro de fármacos los fines de semana y días festivos, no son tales, pues se dispensan, conforme a lo establecido por la dirección del centro, por el personal de enfermería, al no contar con personal externo.

Esta actuación continúa en trámite, habiéndose solicitado nueva información a la administración penitenciaria (15004459).

Falta de personal en la enfermería del centro penitenciario de Córdoba

Ante la falta de personal, parte de sus funciones las estarían realizando funcionarios de vigilancia penitenciaria, que así se verían sobrecargados de trabajo, en un centro que es, además, el que tiene más población reclusa de los existentes en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La Administración penitenciaria indicó que el centro cuenta con seis puestos de oficial de actividades con especialidad en cuidados auxiliares de enfermería, acordes con la Relación de Puestos de Trabajo. La Relación de Puestos de Trabajo en centros penitenciarios se configura en función de distintas variables, que se pueden conjugar en cada momento con elementos como ofertas de empleo público de cada año, el resultado de concursos para la provisión de puestos de trabajo, y las situaciones profesionales y personales de los empleados públicos.

No obstante, se propuso una modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo de los centros penitenciarios Madrid V y el de Córdoba, suprimiendo en el primero una vacante para asignarla al segundo. Enfatiza la Administración penitenciaria el hecho de que si no hay puestos vacantes en la Relación de Puestos de Trabajo no se puede acordar una ocupación provisional aunque de hecho esté vacío.

Concluye la administración indicando que los funcionarios de vigilancia no cubren parte de la carga del personal de la enfermería, pues ello no sería nunca autorizado por la dirección del centro. Esta actuación continúa en trámite, habiéndose solicitado nueva información a la administración penitenciaria (15008672).

Tratamiento para las personas ingresadas en centros penitenciarios con enfermedades mentales

Existen en los centros penitenciarios ordinarios unas infraestructuras inadecuadas para ese colectivo.

Se inició una actuación al conocer la institución que un preso del Centro Penitenciario de Jaén se había encaramado al tejado de su módulo y al bajar se había lesionado con las concertinas allí existentes. Instalaciones de ese tipo están previstas para la contención del privado de libertad, pero a quienes padecen una enfermedad mental se les debería albergar en entornos adecuados para su tratamiento.

La administración penitenciaria consideró que más que unas infraestructuras específicas, esas personas lo que precisan es una atención médica continuada, que es lo que les brindan sus equipos técnicos, psiquiatras, consultores y mediante el Programa de Atención Integral a Enfermos Mentales, conocido como PAIEM, en el que se encuentran en un ambiente de integración, lejos de los paradigmas que abogan su segregación.

A criterio del Defensor del Pueblo, el personal de los centros debería contar con una formación específica para la vigilancia y asistencia de esos presos, y con unos protocolos de actuación para el momento en que se comenzasen a dar signos de descompensación. Se prepararía para la detección y manejo de situaciones provocadas por tales enfermos fuera de las instalaciones especializadas, y la información que obtuvieran en el ejercicio de sus funciones ordinarias, tendría que ser trasladada con inmediatez a los profesionales especialistas.

La Administración contestó que el programa PAIEM prevé la participación de los funcionarios de vigilancia, existe un módulo específico en la formación inicial de los funcionarios del Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias y asimismo se contempla en los cursos de reciclaje que aquellos hacen periódicamente (13029997).

Atención médica a un interno drogodependiente

En otra queja, los distintos criterios médicos sobre los fármacos que se deben administrar a un preso, le llevaron a la desesperación y a realizar en dos ocasiones actos graves que atentaron a su integridad física.

El interno afectado por la queja estaba siguiendo un tratamiento farmacológico que le mantenía con calidad de vida y que se había respetado por el servicio médico de varios centros penitenciarios por los que había ido pasando. La situación cambió al llegar

al Centro Penitenciario de Topas (Salamanca), en el que el médico responsable del servicio decidió suprimir esos fármacos, sin darle explicación alguna.

Tal actuación no ha finalizado pues la información facilitada por la Administración penitenciaria no alcanza todos los aspectos de la queja, pero a la vista de la que se ha remitido en el curso de esta, se ha recomendado la puesta en práctica de actuaciones que permitan disponer de información permanentemente actualizada sobre el número de personas privadas de libertad que estén afectadas por toxicomanías en cada uno de los centros, relacionando las tipologías adictivas, en caso de que concurra una politoxicomanía.

No ha sido aceptada porque según la administración el tratamiento del interno drogodependiente no precisó registros personalizados sino epidemiológicos, además de que lo que garantiza su atención es que se registre en su historia clínica la dependencia que sufre (13030055).

Deficiente asistencia a un interno en el Centro Penitenciario de Aranjuez (Madrid)

De estos hechos se tuvo conocimiento en el curso de una de las visitas a ese centro por técnicos de la institución, que solicitaron ver a un interno que había pedido previamente una entrevista con ellos. El mismo padecía una lesión medular que le obligaba a sondarse cuatro veces diarias, pero las sondas que se le entregaban resultaban inmediatamente insuficientes, debiendo requerir su reposición. Según los técnicos, no existía razón alguna para que no se le facilitase todo el material necesario para el tiempo previsto de permanencia en ese módulo.

También apreciaron que la celda donde estaba no reunía las condiciones necesarias para poder alojar a quien tenía esa enfermedad.

Condiciones en que se reconoce el derecho a prótesis oculares y trámite para su concesión

Un interno del Centro Penitenciario de Segovia solicitó que se le revisara la visión y con su resultado se adquiriesen las gafas necesarias sin coste para él por carecer de ingresos.

La Junta económico-administrativa aprobó el pago de la factura presentada por el óptico del centro, pero el centro no contaba con presupuesto para afrontar ese gasto.

Al ser trasladado al centro penitenciario de León dicha solicitud fue denegada aduciéndose que la prótesis oftalmológica no se encontraba dentro de las que se dispensan al conjunto de la población reclusa. Asimismo, se informó de que los

presupuestos para estas prótesis se asignan individualmente a cada centro penitenciario, por lo que en caso de traslado, el interno ha de volver a presentar su solicitud.

Esta institución recomendó a la Administración penitenciaria que para cumplir con los requisitos de eficacia, celeridad y racionalidad a que debe someter su gestión, una vez iniciado un expediente de solicitud de ayuda para la adquisición de prótesis, en este caso ocular, se debería concluir el mismo, con independencia de que el interno hubiera sido trasladado a otro establecimiento.

Ha sido aceptada, pero siempre que se disponga de los medios precisos para resolver el expediente, y se han cursado las correspondientes instrucciones a los centros penitenciarios (13025764).

2.4 DERECHOS DE LOS INTERNOS

Unidad Terapéutica y Educativa (UTE) de Villabona (Asturias)

Durante 2015 se ha efectuado el seguimiento de una **Recomendación** formulada por esta institución.

El objetivo era que se restaurase su modelo tradicional de funcionamiento, cuya base está constituida por el pormenorizado documento confeccionado por los funcionarios creadores del proyecto de intervención «Unidad Terapéutica Educativa del Centro Penitenciario de Villabona» y que ha servido de guía desde 1998 a la iniciativa que con esta denominación y contenido se ha llegado a convertir, merced a su esfuerzo, en un referente de intervención penitenciaria en España.

Este modelo se encuentra actualmente en riesgo de ser malogrado por la aplicación mecánica de la Instrucción 9/2014, cuando lo singular requiere un tratamiento específico, como individualizado ha de ser el tratamiento de cada interno.

La insistencia de esta institución en que sea restaurado el proyecto del referido centro penitenciario no alberga otra finalidad que servir de apoyo a la parte más vulnerable en el presente conflicto, que es el privado de libertad y su proceso de reinserción mediante la participación en un muy exigente programa de intervención.

Pese a que su singularidad ha sido objeto de múltiples reconocimientos y que sus resultados se debían, aparte del esfuerzo personal volcado, a unas determinadas normas de funcionamiento, estas fueron sustituidas por las impuestas a partir del año 2014, pese a que desde el propio centro se dijo que imponer estas nuevas normas suponía en la practica el desmantelamiento de la unidad terapéutica educativa. El compromiso de esta institución también está en el apoyo a aquellos profesionales que

han dedicado a este proyecto desde su gestación y alumbramiento en 1998 lo mejor de su saber profesional (13009258).

Pruebas radiológicas

La realización de pruebas radiológicas por parte de la Administración penitenciaria ha sido objeto de atención a lo largo del año 2015. La Administración penitenciaria presenta resistencias a atender las consideraciones efectuadas por esta institución en el curso de la tramitación de expedientes sobre esta cuestión. Así, no se considera obligada a informar a las personas privadas de libertad, de quienes se recaba su consentimiento para ser sometidas a pruebas radiográficas, de los efectos negativos que conlleva su realización.

Por otra parte, cuando el interno rehúsa voluntariamente a hacerse este tipo de pruebas y se reclama a un órgano jurisdiccional la oportuna autorización, se considera por la administración que tampoco es preciso trasladar información complementaria alguna, como sostiene esta institución que ha de hacerse, en concreto, del número de ocasiones en las que ese interno ha sido sometido a este tipo de pruebas y su resultado. Además, considera la administración que el consentimiento que los internos prestan para la realización de estas pruebas es perfectamente válido.

A criterio de esta institución, y según se ha podido apreciar en diversas visitas giradas a centros penitenciarios, el documento actual en el que se refleja el consentimiento del privado de libertad para la realización de pruebas de radiodiagnóstico no constituye un verdadero consentimiento informado. En consecuencia, no posee los efectos validos que la administración le atribuye. Tales formularios estandarizados distan mucho de que se pueda considerar que ofrecen información.

Además, se estima que la posición de desequilibrio que preside las relaciones entre la Administración penitenciaria y el privado de libertad no permite que esté en situación de otorgar un consentimiento no condicionado. Si el interno se niega a someterse a las pruebas radiográficas, entre tanto se recaba el consentimiento de la autoridad judicial, es situado en una celda aislado y sus movimientos son rigurosamente restringidos, de modo que se le está condicionando para que preste un consentimiento que le libere de tales restricciones, pero sin recibir información sobre los efectos nocivos de tales pruebas.

El hecho de que se trate de pruebas que emiten radiaciones cuyos efectos son acumulativos, aconseja que además de ser registrada su práctica, sea seriamente sopesada su realización. Esta institución considera que sería una buena práctica que el órgano jurisdiccional al que se solicita autorización reciba información precisa tanto de los efectos que este tipo de pruebas tiene para el interno en función de su historial

clínico, como el número de veces que ha sido sometido y desde luego del resultado obtenido en un período determinado.

Para ello, sería preciso que previamente existiera un adecuado sistema de registro unificado en todos los centros penitenciarios de la realización de este tipo de pruebas. Sin perjuicio de que en el curso del próximo año haya de realizarse un análisis más exhaustivo sobre este asunto, de momento se ha de resaltar la necesidad de que se proceda con la mayor urgencia a la regulación de la realización de pruebas radiológicas a personas privadas de libertad sometidas a custodia de la Administración penitenciaria, en la que se tengan en consideración los criterios mantenidos por esta institución respecto de la protección de los derechos del privado de libertad.

Inmovilización mecánica

Ya se ha dejado constancia de las dificultades existentes para que la administración admita el criterio sostenido por esta institución respecto de la necesidad de que las medidas de inmovilización mecánica sean permanentemente supervisadas por personal de la Administración penitenciaria con capacidad para intervenir en el caso de que se produzca una situación de emergencia. Pese a la renuencia mostrada, en uno de los últimos informes remitidos sobre este asunto se aprecia cierta disponibilidad a abordar el estudio de medidas de control que reduzcan al mínimo los riesgos derivados de la inmovilización mecánica.

Como solución transitoria, esta institución admite que los internos sometidos a medidas de inmovilización mecánica permanezcan supervisados mediante sistemas de videovigilancia, siendo conveniente, asimismo, que se deje constancia de la adopción, seguimiento y cese de esta medida mediante grabaciones de los sistemas de videovigilancia.

También es necesario que exista un documento en el que se deje constancia de forma periódica del estado en el que se encuentra el interno respecto de aquellas circunstancias que en su momento justificaron la adopción de las medidas de inmovilización o las que ulteriormente concurrieran, tanto desde el punto de vista médico como del puramente regimental, de modo que resulte posible verificar ante eventuales quejas en sede administrativa o judicial si la adopción y mantenimiento de tales medidas son correctos.

Un caso de los tramitados durante el año pone de manifiesto como el formulario en el que el funcionario documenta la supervisión del estado de agitación del inmovilizado cada hora, recoge durante varios de estos períodos seguidos la siguiente anotación: «no existe novedad». No cabe duda de que el empleo de una expresión como la apuntada es equívoca, pues no denota si el interno que se encontraba inmovilizado

está tranquilo o permanece excitado, y en tal caso, en qué medida la administración considera que la anotación transcrita expresa que «no se aprecian razones para levantar la medida».

El criterio de esta institución es que se debe evitar el empleo de expresiones vacías de contenido que se prestan a interpretaciones equívocas. Nos encontramos ante un medio coercitivo de carácter restrictivo intensamente limitador de los derechos de las personas privadas de libertad, cuya aplicación y seguimiento ha de ser claro y exigente. En consecuencia, han de adoptarse las medidas oportunas con la finalidad de documentar de forma adecuada su desarrollo pudiendo ofrecer una base documental que se contraponga a la percepción que tienen algunos de los internos que son objeto de inmovilizaciones mecánicas de que se trata de una forma de castigo pues, según manifiestan, ni siquiera en el momento en el que se procede a su inmovilización, presentan un estado de agitación o agresividad que justifique tal medida.

Resulta ilustrativo un caso en el que se procedió a la inmovilización mecánica del interno con la finalidad de evitar que se suicidara mientras se encontraba sometido a medidas restrictivas en el departamento de aislamiento, cuando precisamente la Administración penitenciaria resta importancia al intento de suicidio, pues le atribuye una voluntad antes manipulativa que suicida y destinada a evitar el aislamiento al que estaba siendo sometido hasta ese momento. Además, el médico que supervisó la medida efectuó anotaciones en su historia clínica relativas al estado de tranquilidad en que se encontraba el inmovilizado cuando fue reconocido en los momentos iniciales de la aplicación de la medida, circunstancias que en principio no permitían dar soporte a la adopción de tal medida. Aunque se solicitó información al respecto, no ha sido posible conocer si el juez de vigilancia penitenciaria competente tuvo conocimiento de la aplicación de la medida adoptada (09020916).

La aplicación de medios coercitivos intensos y prolongados en el tiempo como son el aislamiento provisional y la inmovilización mecánica exigen la concurrencia del facultativo de la sanidad penitenciaria que ha de informar con carácter previo a su adopción acerca de la existencia o no de circunstancias relativas a su estado o salud que aconsejen que no sean adoptadas. El criterio de esta institución es que la intervención del facultativo tiene carácter habilitante y, en consecuencia, ha de ser simultánea o que se produzca en el menor tiempo posible desde la adopción de la medida de aislamiento provisional y en el caso de la inmovilización mecánica no cabe aplicarla sin el previo concurso habilitante del facultativo, con independencia de que la administración considere que se trata de inmovilizaciones regimentales o sanitarias.

No cabe entender que se actúa correctamente cuando se procede a la inmovilización mecánica de una persona privada de libertad y el médico supervisa tal actuación con demora. En caso de demora y si el facultativo actuante estima la

necesidad del levantamiento de tal medida por improcedente, solo cabe interpretar que hasta ese momento ha sido incorrectamente aplicada, de lo que se derivaría un eventual maltrato del privado de libertad que ha de ser evitado mediante la intervención preferentemente simultánea.

También es criterio de esta institución que el facultativo de la sanidad penitenciaria que supervisa el inicio o mantenimiento de la medida de aislamiento en celda o inmovilización mecánica, ha de ocuparse también del estado en el que se encuentra la celda o dependencia en la que tiene lugar la práctica de estas medidas, así como que la fijación de las correas de inmovilización se ha efectuado de forma correcta y no ocasione lesiones en el privado de libertad derivadas de una incorrecta aplicación.

Tal posición se basa en situaciones apreciadas por esta institución con ocasión de las visitas giradas a centros penitenciarios o tramitación de expedientes, en cuyo curso se ha podido apreciar que las instalaciones en las que se procede a realizar medidas de aislamiento provisional o inmovilizaciones mecánicas no reúnen condiciones adecuadas, albergando la certeza de que si el facultativo que participa en las mismas hubiera debido pronunciarse al respecto, estas situaciones no se habrían producido. Es común la queja por parte de los funcionarios que prestan servicio en aquellas dependencias en las que se utilizan estos elementos restrictivos de movimiento por la falta de formación sobre su correcta utilización.

En ocasiones es necesaria la adecuada custodia de los elementos restrictivos del movimiento. Ha ocurrido este año, que siendo preciso el empleo de medios de inmovilización mecánica, esta no pudo llevarse a cabo al no estar disponibles las correas necesarias en el departamento. Se trata de un caso que llama la atención, pues al estar practicándose un cacheo en la celda el interno que la ocupaba, a quién se le atribuye cierto desequilibrio mental, parece ser que se autolesionó produciéndose cortes que hicieron necesaria la contención mecánica por un período aproximado de cuatro horas, cuyo inicio se vio retrasado por la referida falta de disponibilidad de medios que estaban bajo la custodia del director, toda vez que algunos de sus componentes tanto en la jefatura de servicios como la del departamento de régimen cerrado habían desaparecido. La administración también pudo constatar tras la petición de información cursada por esta institución que existen deficiencias de formación práctica en materia de aplicación de este tipo de dispositivos de contención personal (15004816).

Identificación de funcionarios

Desde hace varios años el Defensor del Pueblo insiste ante la Administración en la necesidad de que los funcionarios que prestan servicio en los centros penitenciarios se encuentren perfectamente identificados. El servicio de inspección se ocupó de este

asunto con ocasión de las visitas giradas en el año 2014. De la información recibida se desprende que en dos de los siete establecimientos penitenciarios visitados no se producía un correcto cumplimiento de las previsiones contenidas en la Instrucción 1/2008, relativa a la identificación de funcionarios. Si se procede a la extrapolación de tales datos a todos los centros penitenciarios dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, es preciso insistir en la necesidad de cumplimiento de la normativa sobre identificación de funcionarios y de adopción de medidas oportunas a tal efecto que reflejen el compromiso de la administración con la exigencia del cumplimiento de las normas que dicta.

Aunque la Administración penitenciaria ha reconocido que el sistema de identificación vigente es perfectible, a finales del año 2015 no ha procedido a adoptar ninguna medida con la finalidad de sustituir el sistema de identificación actual por otro más funcional.

Limitaciones de las plantillas

Al igual que en el informe de 2014, se ha de llamar la atención sobre las movilizaciones de funcionarios de numerosos centros penitenciarios a causa de las restricciones de personal que sufren las plantillas de prácticamente todos los centros penitenciarios. Ello, por una parte, impide la completa entrada en funcionamiento de los últimos establecimientos construidos y, por otra, supone que persistan deficiencias en materia de seguridad.

La falta de funcionarios deriva en mayores dificultades para garantizar la seguridad y, en consecuencia, el respeto de los derechos, tanto de las personas privadas de libertad como de los funcionarios que han de prestar servicio en los centros penitenciarios. Asimismo, los funcionarios manifiestan sus quejas por un incremento de incidentes que se derivaría de una menor disposición de personal en la vital área de vigilancia.

Además la insuficiencia de personal de vigilancia y puestos de trabajo de alta exigencia, genera mayor estrés por sobrecarga de trabajo y tensión, lo que directamente determina un incremento del absentismo laboral. A ello se ha de unir el progresivo envejecimiento de las plantillas de funcionarios que prestan servicio en el interior de los centros penitenciarios.

En todo caso, el notable descenso en la población penitenciaria que se ha producido en los últimos cuatro años, y particularmente en 2015, debiera facilitar el trabajo de los funcionarios y mejorar las posibilidades de tratamiento de los internos.

Furgones de la guardia civil

La administración ha informado que con carácter general la inmovilización de las personas privadas de libertad que son trasladadas en vehículos pertenecientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se efectúa con las manos a la espalda, sin perjuicio de las situaciones que aconsejen realizarlo frontalmente.

El criterio de esta institución plasmado en una **Recomendación** durante el año 2015 es que además de producir situaciones de riesgo, el privado de libertad se encuentra imposibilitado de reaccionar en casos de frenazos o maniobras bruscas y estrés asociado, que con frecuencia ocasiona dolores en las articulaciones y adormecimiento de hombros, manos y brazos. Por este motivo, se ha pedido a la administración que valore la posibilidad de normalizar otros modos de inmovilización que, garantizando la seguridad de la conducción, no resulten dolorosos y eventualmente lesivos para las personas privadas de libertad conducidas en este tipo de vehículos.

Respecto de las personas privadas de libertad que una vez trasladadas permanecen en espera de ser atendidas en centros hospitalarios extrapenitenciarios o de otro tipo a veces durante varias horas, se considera también que se ha de evitar que permanezcan inmovilizados con las manos a la espalda garantizando la seguridad de la espera por medios adecuados.

El día 4 de diciembre de 2015, el *Boletín Oficial del Estado* publica la Orden INT/2573/2015, de 30 de noviembre, por la que se determinan las especificaciones técnicas que deben reunir los vehículos destinados a la conducción de detenidos, presos y penados sustituyendo la Orden del Ministro de Justicia e Interior de 15 de junio de 1995, actualizando las condiciones de los vehículos a las nuevas normas técnicas, e incorporando materiales, equipos y elementos más modernos.

La norma es dictada con la voluntad de conciliar la seguridad activa y pasiva de los vehículos y la seguridad de los traslados de las personas privadas de libertad y de los componentes de la escolta.

Se establece la necesidad de que estos vehículos dispongan de un sistema de retención, conforme esta institución ha venido sosteniendo reiteradamente desde 2008.

Es criterio de esta institución que las condiciones de seguridad del urinario de estos vehículos mejore, dotándolos de un sistema de agarre que evite que mientras se está haciendo uso de esta instalación las personas privadas de libertad que son conducidas sufran lesiones como consecuencia de maniobras bruscas. Se aprecia que la orden publicada no contiene ninguna previsión al respecto como habría sido deseable.

Por lo que se refiere a las dimensiones de las celdas y los asientos de estos vehículos, se aprecia que las especificaciones técnicas de la nueva norma mantienen

invariadas las dimensiones de las existentes en los vehículos que actualmente se encuentran en funcionamiento. Circunstancia que no puede ser valorada positivamente, toda vez que este asunto también ha sido objeto de consideración por parte de esta institución, señalando la necesidad de que las personas privadas de libertad que han de permanecer un elevado número de horas en estos habitáculos dispongan de un espacio mayor, con la finalidad de paliar los efectos angustiosos que conlleva la permanencia en estos recintos durante el elevado número de horas que en muchas ocasiones imponen los trayectos de conducción entre establecimientos penitenciarios.

Se está tramitando un expediente sobre la necesidad de que la administración evalúe los efectos que para una persona de características y condiciones psicofísicas normales se derivan del hecho de permanecer inmóvil e inmovilizada de manos en un habitáculo de reducidas dimensiones durante períodos prolongados de tiempo. Se trata de personas privadas de libertad que son trasladadas entre establecimientos penitenciarios en viajes que en ocasiones duran varias jornadas, cada una de ellas de hasta siete horas de duración.

Se ha solicitado, todavía sin resultado, que se lleve a cabo una valoración de carácter general por facultativos dependientes del Ministerio del Interior sobre los efectos, particularmente de orden físico, en relación con el funcionamiento del sistema circulatorio y psíquico que se derivan del hecho de permanecer en tales habitáculos que constituyen las celdas en los vehículos de traslado durante dilatados períodos de tiempo en ocasiones durante jornadas consecutivas.

Son unos habitáculos con unas características físicas susceptibles de generar percepciones claustrofóbicas en aquellas personas que padezcan esta patología mental pero particularmente preocupa en aquellas otras que sin padecerla previamente, encuentren en estos espacios un lugar propicio para que su experiencia patológica debute.

El hecho de permanecer durante un elevado número de horas en una posición inmóvil también pudiera tener consecuencias de orden físico que la prudencia aconseja que sean valoradas por especialistas en medicina, de modo que las características técnicas de estos vehículos concilien la necesaria seguridad con el mantenimiento de la salud de personas privadas de libertad, que la administración viene obligada a proteger también durante la realización de las conducciones.

El criterio de esta institución es que la conducción entre establecimientos no debe ser un acto aflictivo y, en consecuencia, han de ser mejoradas las condiciones de los habitáculos de los vehículos destinados al traslado de personas privadas de libertad desde la perspectiva señalada. Sin embargo, con ocasión de la elaboración de la nueva norma referida no se ha atendido el criterio de esta institución y tampoco se ha procedido

a recabar informes de carácter técnico-sanitario sobre las condiciones de dichas celdas desde el enfoque apuntado por esta institución (13027228).

Personas mayores en prisión

En el año 2013, se inició un expediente sobre las personas de más edad que se encuentran en centros penitenciarios. Se apreciaba en general la renuencia de la administración al diseño de programas específicos para el tratamiento penitenciario de estas personas. En lugar de acometer el diseño de programas específicos, se abogaba por reducir al máximo la presencia en el interior de los centros penitenciarios de este tipo de internos. No obstante, el interés de esta institución no se refiere a los internos que puedan disfrutar de las mejores condiciones sino precisamente de aquellos otros que han de permanecer en el interior de los centros penitenciarios en atención a su situación procesal, peligrosidad o complejidad desde el punto de vista criminológico.

De la información recibida más recientemente se desprende que en el mes de marzo de 2015, 2.257 personas privadas de libertad en centros penitenciarios gestionados por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias eran mayores de 60 años. De ellos, 1.932 son penados, 248 preventivos, 59 sometidos a medidas de seguridad y 18 se encuentran penados y al tiempo tienen causas en situación de prisión preventiva. Para los próximos tres años se manejan previsiones de crecimiento de esta población en torno al 5 % anual.

En 2015, la administración ha cambiado el criterio mantenido desde 2013 de forma que en la actualidad cuatro centros penitenciarios disponen de módulos específicos donde se desarrollaría un programa de intervención concreto (Madrid VI, Las Palmas I, Sevilla I y Alcázar de San Juan). En ellos se atiende a 158 internos, lo que pone de manifiesto que se trata de una cifra muy reducida puesto que más de 2.000, es decir, entorno al 92 %, todavía permanecen en los restantes centros penitenciarios, sin que exista constancia de que estén siendo objeto de la específica atención que reciben en los centros señalados. La participación de organizaciones no gubernamentales específicamente dedicadas a este programa es todavía escasa, según la información recibida (13005236).

Asociaciones ciudadanas en centros penitenciarios

La concurrencia de asociaciones ciudadanas en los centros penitenciarios en la medida en que dinamizan sus actividades incrementando la oferta cultural, formativa, ocupacional o de participación de las personas privadas de libertad ha de ser estimulada.

A finales del año 2014, se recibió un escrito de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía por la suspensión de los programas que venían desarrollando en el Centro Penitenciario de Albolote. En él, se quejaban de que el Centro Penitenciario de Albolote había suspendido, y los servicios centrales posteriormente revocado, la autorización de entrada para la realización de los tres programas que se desarrollaban en esa prisión. Tal medida se fundamentó en que las actuaciones desarrolladas sobrepasaron el marco de las actuaciones autorizadas, creando un conflicto potencial en la seguridad y en el buen orden del establecimiento.

Según la información remitida por la administración, la asociación de referencia habría elaborado unos escritos de queja sobre comunicaciones que introdujeron en el centro, instando a todos los internos a firmarlos, incluso a los que no comunican, sobrepasando sus funciones de información y asesoramiento con una acción colectiva en uno de los módulos más conflictivos del centro.

Se recabó información con la finalidad de conocer cuál era el «marco de las actuaciones autorizadas» y en qué consistían las quejas sobre las comunicaciones a las que se referían. Por último, se solicitó información acerca de cómo se consideraba posible que la asociación compareciente pudiera haber obligado a todos los internos, incluso a los que no comunican, a firmar un escrito si esta no era su voluntad. También se solicitó una copia del escrito mediante el cual se hizo saber a los interesados los motivos en los que se basaba la suspensión de los programas de colaboración que desarrollaban en el Centro Penitenciario de Albolote. Esta actuación continúa abierta (14022447).

Revisión de condenas a presos españoles procedentes de Ecuador

La Fundación de la Abogacía española puso de manifiesto la aprobación en Ecuador del Código Orgánico Integral Penal, norma que modula las penas por tráfico de estupefacientes en función del peso y tipo de droga, lo que afecta a la situación de un grupo de españoles, que habiendo sido condenados a penas privativas de libertad en Ecuador por delitos de esta naturaleza, han sido trasladados a prisiones españolas para el cumplimiento del resto de la condena impuesta, y se verían beneficiados de una rebaja de sus penas, si lo instaran en sede judicial en Ecuador.

La fundación compareciente realizó una campaña de asesoramiento e información directa a los presos, merced a la colaboración de los servicios de orientación jurídica penitenciaria en los colegios de abogados, habiendo facilitado modelos para que los internos soliciten a los respectivos directores de cada centro penitenciario el tercer grado, mientras los órganos judiciales de Ecuador iban resolviendo sobre la revisión de sus condenas. Al tiempo se solicitó de la administración que impulsara la clasificación en

régimen abierto de los internos que pudieran ser acreedores de tal clasificación. Manifestaron su preocupación porque el número total de presos procedentes de Ecuador en centros penitenciarios españoles era de 94 a principios de junio de 2015, y al parecer, cerca de 50 tendrían ya la pena cumplida si se hubiera producido la efectiva revisión de su condena.

El Defensor del Pueblo planteó a la Administración penitenciaria que fuera sensible ante esta situación, con ocasión de la revisión de la clasificación de estas personas privadas de libertad, y al Ministerio de Justicia que procurara en la medida de lo posible que la autoridad ecuatoriana competente, en concreto, el Consejo General de la Judicatura de Ecuador, agilizara los procesos de revisión judicial de las condenas de todos los españoles afectados favorablemente por la reforma penal citada.

Hasta el momento solo se ha recibido información de la Administración penitenciaria, que ha mostrado su disposición a informar a los internos y dar instrucciones a los directores del los centros penitenciarios para que la fundación compareciente reciba la colaboración que necesite en su tarea de asesoramiento El asunto seguirá siendo objeto de atención a lo largo del año 2016 (15009714).

2.5 INSTALACIONES

A lo largo de 2015, la Administración penitenciaria ha continuado efectuando inversiones para renovar sus infraestructuras según lo previsto en el Plan de Amortización y creación de centros penitenciarios en su revisión de 5 de julio de 2013, en el que se estableció por una parte, la creación de nuevos establecimientos penitenciarios, y por otra, destinar inversiones a la reforma de los ya construidos.

Por lo que se refiere a los centros penitenciarios de nueva planta, el Centro Penitenciario de Málaga en la localidad de Archidona, se encuentra construido y pendiente de equipación, estando prevista la finalización de tales actuaciones para el tercer trimestre de 2016. Los Centros Penitenciarios de Soria y Ceuta están construidos y pendientes de ser equipados, situándose el tercer trimestre de 2017 para la conclusión de tales actuaciones. El nuevo Centro Penitenciario de Valencia en la localidad de Siete Aguas, está paralizado. La remodelación del Centro Penitenciario de Almería, ya concluida, está pendiente de entrar en funcionamiento. La remodelación del Centro Penitenciario de Teruel, que se encuentra en construcción, a lo largo de 2016 verá finalizadas las obras. El Centro Penitenciario de Guipúzcoa en la actualidad se encuentra en fase de remodelación, sin que existan previsiones específicas respecto de la fecha de finalización de las obras.

En cuanto al Centro de Inserción Social de Almería, está construido y pendiente de equipar sin que exista fecha fijada para su entrada en funcionamiento. El Centro de

Inserción de Ceuta que se encuentra construido también está pendiente de equipar y se estima que en el tercer trimestre de 2017 se darán por finalizadas estas actuaciones. Los Centros de Inserción Social de Las Palmas I y de la Comunidad Valenciana se encuentran ambos pendientes, demorándose hasta los años 2018-19 respectivamente la fecha prevista de finalización de obras. Por lo que se refiere a las inversiones de reforma puntual que estaban previstas realizar en 27 centros penitenciarios, solo en siete de ellos ya han finalizado, y en los restantes se encontraban iniciadas pero no finalizadas, en fase de licitación o todavía no iniciadas (0400060).

3 CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Consideraciones generales

Una primera cuestión a destacar es que la diferencia de indemnizaciones entre víctimas del terrorismo en función de que haya o no sentencia condenatoria de los autores de los atentados, distinción establecida en la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo, debiera corregirse, máxime teniendo en cuenta que el porcentaje de víctimas que no disponen de sentencia es muy elevado. El Defensor del Pueblo ha recomendado la equiparación de indemnizaciones y ha pedido información a la **Fiscalía General del Estado** sobre la situación de los procedimientos en los crímenes sin resolver.

El Defensor del Pueblo ha formulado también **Recomendaciones** sobre la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, que entró en vigor el 1 de julio de 2015, con especial atención a los registros corporales en la calle, al ejercicio de los derechos fundamentales de reunión y manifestación y a la libertad de expresión.

En 2015 se han recibido 12 quejas por presuntos malos tratos policiales (en 2014 fueron 9, en 2013 fueron 21 y en el año 2012, 32) y 45 por trato incorrecto (el año anterior fueron 67, en 2013 fueron 56 y en 2012, 58). Se consolida el descenso de las quejas por malos tratos y se reduce el número de quejas por trato incorrecto.

En cuanto a las **Recomendaciones** formuladas, pueden destacarse las siguientes:

- prevención de conductas suicidas en calabozos policiales;
- correcta identificación de los funcionarios policiales (ha de reiterarse una vez más que identificar por su número a los policías es un derecho ciudadano);
- prolongación del tiempo mínimo imprescindible en las detenciones, para que pueda cumplir su finalidad;
- mejora de las garantías cuando se imponen sanciones por consumo de alcohol en la vía pública.

Debe destacarse el interés del Defensor del Pueblo en atender las quejas relacionadas con el ejercicio del derecho de reunión o sobre imposición de sanciones en materia de seguridad ciudadana, promoviendo la interpretación más favorable al libre

ejercicio del derecho fundamental en el primer caso y que se respeten las garantías del procedimiento sancionador en el segundo.

La celebración de varios procesos electorales en el año 2015, dos de ellos de ámbito nacional (elecciones municipales y generales) ha puesto de relieve la gran dificultad para emitir el voto por correo desde el extranjero, tanto por su carácter rogado como por la dependencia de administraciones de correos de otros países. Baste decir que la participación en las elecciones generales ha superado el 73 % entre los residentes en España, mientras que no ha alcanzado el 5 % entre los residentes en el extranjero. Teniendo en cuenta que son cerca de dos millones los españoles residentes en el extranjero mayores de edad y, por tanto, con derecho a voto, sería conveniente que los grupos políticos con representación parlamentaria reflexionaran sobre esta realidad y acordasen medidas que favoreciesen la participación, siempre con todas las garantías necesarias para salvaguardar la pureza del sufragio.

Finalmente, las quejas relativas al procedimiento sancionador de tráfico han descendido notablemente con respecto al año anterior (24,4 %). El número de quejas sobre este tema en 2015 ha sido de 421, frente a las 557 de 2014, 468 de 2013 y 470 de 2012.

3.1 VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

La Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo, establece una distinción cuantitativa en materia indemnizatoria entre las víctimas cuyos atentados han conducido a una decisión judicial y las que no. La ley también puede generar desigualdad a aquellas víctimas que, si bien obtuvieron sentencia, se produjo con anterioridad a la promulgación de la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de solidaridad con las víctimas del terrorismo. Si el atentado se encuentra resuelto por sentencia en la cual se establece la responsabilidad civil derivada de delito, se reconoce a los familiares de las víctimas, para el caso de fallecimiento, la cantidad máxima de 500.000 euros. Si no concurre sentencia, la cantidad máxima será de 250.000 euros. Se calcula que el número de crímenes no resueltos mediante sentencia sobrepasa los 300.

Esta institución es consciente de que la Ley de 2011 fue fruto de un amplio consenso de los grupos parlamentarios, así como de los avances que supuso sobre la legislación precedente. Sin embargo, la formulación de la queja por un colectivo de defensa de las víctimas, que ya había propuesto a los grupos políticos con representación parlamentaria la presentación de una Proposición de Ley de Modificación de la Ley de 2011 en la línea apuntada anteriormente, hizo procedente iniciar una actuación ante el **Ministerio del Interior** dirigida a abrir una reflexión sobre la

conveniencia de equiparar las indemnizaciones, máxime teniendo en cuenta el elevado número de víctimas de la organización terrorista ETA que no dispone aún de sentencia condenatoria, así como las dificultades objetivas para que tal sentencia se pueda dictar.

Acogiendo dicho planteamiento, se formuló una **Recomendación** al citado ministerio, una vez transcurridos cuatro años desde la aprobación de la Ley 29/2011, y en un contexto económico y presupuestario mucho más favorable que el de entonces, a fin de que se impulsaran las iniciativas necesarias para que, se equiparasen, de manera completa o progresivamente, las indemnizaciones por daños personales a cargo del Estado de las víctimas del terrorismo, con independencia de la existencia de un fallo judicial condenatorio. La **Recomendación** no ha sido aceptada por el momento, si bien se deja abierta la posibilidad de que la cuestión se vuelva a plantear en la XI Legislatura (14007838).

La denegación por la justicia belga de la extradición requerida por la justicia española de la autora material de los disparos y de uno de los miembros del comando terrorista que acabaron con la vida de un teniente coronel asesinado en Bilbao, el 19 de marzo de 1981, por ETA, motivó la formulación de una queja ante esta institución y el inicio de una actuación ante el **Ministerio de Asuntos Exteriores** y ante el **Ministerio de Justicia** para solicitar información al respecto. En primer lugar, sobre las gestiones que en su caso se hubieran realizado o se pretendieran realizar a nivel diplomático por el Gobierno, habida cuenta de que la fundamentación de dicha decisión judicial se basaba en que la entrega de la interesada al Estado requirente (España) implicaría un riesgo de atentado a sus derechos fundamentales. En segundo lugar, para intentar obtener la resolución judicial cuestionada, dado que los promoventes de la queja no disponían de ella, al no haber sido parte en el proceso de extradición.

Tras una prolongada tramitación, finalmente se obtuvo copia del citado fallo judicial, de la Sala de Inculpación de Gante (Chambre du Conseil), que fue facilitada por el Ministerio de Justicia.

Se formuló una **Recomendación** al **Ministerio de Asuntos Exteriores**, que hasta la fecha sigue pendiente de contestación, la conveniencia de trasladar al Estado belga (u otros Estados que pudieran denegar en un futuro la extradición a España de presuntos autores de delitos de terrorismo) la mayor información posible sobre el daño causado por el terrorismo y sobre la realidad de nuestro país en materia de respeto y garantía de los derechos humanos. Todo ello, en el marco de lo dispuesto en la Ley de la acción y del servicio exterior del Estado y la Ley del Estatuto de la víctima del delito (14015859).

La Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo, regula el procedimiento para el reconocimiento del derecho a

la indemnización por daños corporales o materiales, que ha de ser tramitado y resuelto por el Ministerio del Interior, siendo el plazo máximo para la resolución del mismo de doce meses, entendiéndose estimada la petición en caso de haber transcurrido el citado plazo sin haberse dictado resolución expresa.

La falta de resolución expresa en dicho plazo ha sido el origen de la queja en la que un ciudadano formuló solicitud de indemnización por incapacidad permanente absoluta, derivada de atentado terrorista sufrido en Baztán (Navarra), al amparo de la citada ley, sin que en un año el procedimiento hubiera sido resuelto. Tras solicitar informe al **Ministerio del Interior**, se confirmó que el transcurso de dicho plazo había dado lugar al silencio positivo y la petición se entendía estimada (15008138).

En otro supuesto, la indemnización solicitada por un agente de la Guardia Civil por agravamiento de lesiones y por ayuda psicológica derivada del atentado sufrido el 20 de julio de 1986, en Reus (Tarragona), previamente reconocidas por resoluciones del **Ministerio del Interior**, fue denegada, dado que los órganos competentes no relacionaban sus padecimientos con el atentado terrorista sufrido. No obstante, se valoró la posibilidad de que el interesado instara nuevamente el abono del tratamiento psicológico, si una vez incoado el expediente de insuficiencia de condiciones psicofísicas del agente se derivara que dichos padecimientos están relacionados con el atentado sufrido (15011602).

3.2 DERECHO AL VOTO. RÉGIMEN ELECTORAL

El mayor número de quejas recibidas en materia de régimen electoral se centran en dos grandes cuestiones: el mecanismo de nombramiento de los miembros de las mesas electorales y la forma de ejercicio del voto por correo, que continúan afectando negativamente al derecho de participación de muchos ciudadanos.

En el año 2015 han tenido lugar dos procesos electorales de ámbito nacional que han originado la recepción de quejas de ciudadanos que han visto vulnerado su derecho fundamental al voto: las elecciones locales y autonómicas celebradas el 24 de mayo de 2015 y las elecciones generales celebradas el 20 de diciembre de 2015.

Así, en estos dos grandes bloques de quejas y sin perjuicio de otros aspectos del sistema electoral sobre los que más adelante se hará mención, han sido más numerosas las 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 ERTA). Si bien las quejas del voto ERTA son menores en número, el problema que plantean es el mismo que afecta a los residentes permanentes, esto es, el voto rogado y la recepción de la documentación.

El sistema de voto rogado, que fue introducido en la normativa electoral tras la reforma operada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, constituye el principal motivo de queja debido a las complejidades que afectan al procedimiento, fundamentalmente por el hecho de tener que «solicitar» el voto ante la administración, frente al sistema anterior en el que la documentación era enviada de oficio al extranjero por las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral correspondientes a la circunscripción del elector.

En cuanto a la solicitud de voto, esta hay que hacerla de acuerdo con lo establecido en el artículo 75 de la LOREG:

> «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».

Por el Defensor del Pueblo se han realizado en los últimos años diversas actuaciones ante la administración electoral que han desembocado, por ejemplo, en la modificación recientemente llevada a cabo para desarrollar un procedimiento de solicitud del voto de forma telemática, lo cual ha agilizado en parte el procedimiento. Ha de tenerse en cuenta que al no prefijar la Ley electoral un sistema específico de efectuar dicha solicitud, la introducción de la vía telemática en el inicio del procedimiento del voto rogado se puede considerar un avance en el esquema general antes descrito.

Dicha modificación se ha visto contemplada en la Orden INT/358/2015, de 27 de febrero, por la que se modifica el anexo 6 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales y en la Resolución de 9 de marzo de 2015, de la Oficina del Censo Electoral, por la que se establece el procedimiento para la solicitud de voto de los electores residentes ausentes que viven en el extranjero.

El segundo aspecto al que antes se ha hecho referencia 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 Oficina del Censo Electoral correspondiente.

Este tema ya fue tratado en informes anteriores, y de manera específica en el informe anual correspondiente a 2014. Al no haberse producido ningún cambio significativo en la legislación sobre régimen electoral, el problema persiste respecto de la situación ya descrita en ellos, fundamentalmente en lo relativo al retraso en la recepción de la documentación electoral por la inevitable intervención de los sistemas postales

extranjeros, dado que la ley exige que la remisión de dicha documentación se haga por correo certificado, sistema que en algunos países es básicamente inexistente.

Especialmente ilustrativa de cuanto se está mencionando es la queja formulada a través de la Embajada de España en el Congo, por distintos residentes en este país y en la República Democrática del Congo, en la que se ponía de relieve que en estos países en los que no hay servicio de correos o es muy limitado, la documentación no había llegado a los ciudadanos españoles residentes para ejercer el voto ni en las elecciones europeas celebradas en 2014, ni en las autonómicas del 24 de mayo de 2015, ni previsiblemente lo haría en las generales del 20 de diciembre de 2015.

Así, la situación que describía la propia embajada era que se había consultado con la Administración de Correos de la República del Congo la posibilidad de acordar un convenio de franqueo preparado, aunque no había sido posible efectuarlo al no existir servicio de entrega a domicilio.

En dicha república no existe un servicio postal propiamente dicho, puesto que no hay reparto de correspondencia y los envíos postales no llegan a los domicilios. La única forma posible de hacer llegar las papeletas es por envío a través de un servicio de mensajería privada, la contratación de un apartado postal de la embajada o por valija diplomática. Sin embargo, la creación de un apartado postal *embajada de España/elecciones* presenta el problema de que no aceleraría la llegada de la documentación, que suele suceder con mucho retraso. Tampoco sería posible la distribución de toda la documentación a los españoles residentes, ya que buena parte de la colonia española no reside en la capital.

Además, todas estas soluciones no están contempladas en la Ley electoral, dado que establece que la remisión de las papeletas ha de hacerse por correo certificado, y mientras no haya servicio de correos en ese país no será posible el voto de los españoles residentes en el mismo (15006302).

Esta institución ya llevó a cabo en su momento actuaciones ante el **Ministerio del Interior** planteando que el procedimiento de voto actualmente establecido para los españoles residentes en el extranjero fuera objeto de modificaciones tendentes a solucionar algunos de los problemas que presenta, sin que, pese a haberse manejado distintas soluciones alternativas, ninguna de ellas ofreciera hasta el momento el mismo nivel de garantías que el sistema actual. De hecho, el departamento citado había realizado estudios para determinar la viabilidad del voto electrónico, vía internet, aunque la falta de seguridad y las dudas respecto del secreto del voto habían pospuesto la decisión.

El número de personas con nacionalidad española inscritas en el Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA), que podría haber participado en las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015, ascendía a 1.875.272.

Por ello, es necesario que todos los poderes públicos implicados tomen en consideración el problema real de la clara limitación que hoy día significa para muchos españoles el ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos reconocido en el artículo 23 de la Constitución directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

Se reciben quejas sobre la falta de adecuación de los locales en los que están ubicados los colegios electorales para el ejercicio del voto por personas con movilidad reducida. Es a la **Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral** a la que compete, oídos los ayuntamientos, la elección de los locales electorales y su adecuación, así como solventar las deficiencias denunciadas en los mismos (15008091).

Por último, se encuentra en trámite la actuación de carácter general iniciada ante el Ministerio del Interior en la queja sobre el derecho al voto de las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo, que trata sobre diversas cuestiones de la actual regulación sobre régimen electoral en relación con los derechos de estas personas, tal y como establece el artículo 29 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad intelectual (15007436).

3.3 CUESTIONES RELATIVAS A LA LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD CIUDADANA

La Ley Orgánica 4/2015

El 31 de marzo de 2015 se publicó en el ***Boletín Oficial del Estado*** la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, que entró en vigor el 1 de julio de 2015.

Un amplio número de organizaciones solicitó al Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra dicha ley. La institución acordó no interponer el recurso de inconstitucionalidad, pero sí formuló a la **Secretaría de Estado de Seguridad**, al **Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña**, al **Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco** y al **Departamento de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad Foral de Navarra** una serie de **Recomendaciones**, en tres sentidos:

1. elaborar con carácter urgente instrucciones para la práctica de los registros corporales externos a que se refiere el artículo 20.2 b) de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana;

2. elaborar con carácter urgente instrucciones que garanticen la interpretación y aplicación del modo más favorable a la plena efectividad de los derechos fundamentales de reunión y manifestación;

3. elaborar con carácter urgente instrucciones que garanticen la interpretación y aplicación del modo más favorable a la plena efectividad de la libertad de expresión, con respeto al derecho fundamental a la información, de la infracción grave establecida en el artículo 36.23 de la Ley.

En el epígrafe 1.1.1 de la primera parte del presente informe se recoge más detalladamente el contenido de esas recomendaciones.

De las respuestas remitidas por la Secretaría de Estado de Seguridad, por el Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña, por el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco y por el Departamento de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad Foral de Navarra se desprende que se aceptan las citadas Recomendaciones, excepto en lo que se refiere a «remisión inmediata al juzgado competente y a la fiscalía de la diligencia de registro corporal externo, de sus causas y de la identidad del agente que la adoptó». No obstante, dichas diligencias se encuentran a disposición de la autoridad judicial y fiscal en el caso de que se presente una denuncia por parte de un ciudadano (15005586 y 15009530).

Quejas en esta materia

La aplicación del régimen sancionador tanto de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, como de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, que estuvo en vigor hasta el 1 de julio de 2015, no puede prescindir de la circunstancia de que los ciudadanos a los que se imputa una infracción estén ejerciendo un derecho fundamental. La reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional establece que los límites de los derechos fundamentales han de ser interpretados con carácter restrictivo en el sentido más favorable a la eficacia y esencia de tales derechos, siendo exigible una rigurosa ponderación de cualquier norma o decisión que coarte su ejercicio.

Las resoluciones sancionadoras que supongan una limitación de derechos fundamentales deben tener una motivación suficiente que permita controlar la proporcionalidad y la constitucionalidad de la medida aplicada. La falta o insuficiencia de motivación pueden llevar a la vulneración del derecho sustantivo afectado.

En los procedimientos sancionadores incoados por infracciones previstas en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, con

respecto a ciudadanos que participaban en una manifestación, se ha constatado en quejas que las resoluciones sancionadoras no recogían un juicio de proporcionalidad, ni motivaban la constitucionalidad de la sanción impuesta.

Antes de cursar una denuncia, también debería valorarse la posible afectación de derechos fundamentales, ya que los límites impuestos a los mismos deben ser interpretados y aplicados de forma restrictiva.

Por otra parte, cuando en los informes policiales y en las denuncias, que se remiten a las delegaciones del gobierno para la incoación de procedimientos sancionadores, no se reflejan con precisión los hechos denunciados, ni las horas o los lugares en los que se producen, las resoluciones que se dictan pueden estar basadas en hechos o circunstancias no veraces. Teniendo en cuenta que la información aportada por los agentes de la autoridad que hubiesen presenciado los hechos constituye base suficiente para adoptar la resolución que proceda, las manifestaciones recogidas en las actas, denuncias, informes o ratificaciones que se remitan a las delegaciones del gobierno para la iniciación, o en la tramitación, de procedimientos sancionadores deberían reflejar fielmente y con exactitud la realidad de los hechos y circunstancias que hubiesen tenido lugar.

Las mencionadas irregularidades se pusieron de manifiesto en la tramitación de un procedimiento por la **Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid**, en el que se sancionó a un ciudadano que había participado en una manifestación por una infracción prevista en los artículos 26.h) y 26.i) de protección de la seguridad ciudadana.

Por ello, se formuló a la citada Delegación del Gobierno una **Sugerencia** para que revocase la resolución sancionadora y se formuló a la Dirección General de la Policía una **Recomendación** para que diera traslado de las consideraciones anteriores a todas las Unidades de Intervención Policial con la finalidad de evitar actuaciones que supongan un sacrificio innecesario o desproporcionado de los derechos fundamentales, o que tengan un efecto disuasorio o desalentador de su ejercicio. Esta **Recomendación** fue aceptada (13012501).

Agentes de la **Policía municipal del Ayuntamiento de Zaragoza** denunciaron a un ciudadano que, supuestamente, estaba captando imágenes de una actuación policial con su teléfono móvil y protestó al ser recriminado.

Con independencia de que el interesado afirmase que no estaba haciendo fotografías ni grabando, hay que recordar que no se trata de una actividad prohibida, por lo que los agentes policiales no actuaron correctamente cuando se dirigieron al interesado para recriminarle por ello.

La protesta del interesado o el hecho de que solicitase los números de identificación de los agentes para denunciar su actuación son también actividades lícitas

que no deberían haber dado lugar a la formulación de ninguna denuncia por parte de los funcionarios policiales.

En la resolución sancionadora que dictó la **Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Aragón**, tras recibir la denuncia de los agentes de la Policía municipal, se consideraba que el interesado había originado desórdenes graves en la vía pública, pero la única mención que se realiza al supuesto desorden es que el denunciado, al elevar la voz, estaba molestando a los viandantes. Mención que ni siquiera se corresponde con los hechos consignados en el boletín de denuncia, en el que se utiliza la expresión «llamando la atención de los viandantes».

La conducta descrita en la denuncia no se puede subsumir en el tipo legal descrito como falta grave en el artículo 23.n) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana. La falta de correspondencia entre los hechos denunciados y su calificación en el procedimiento se pone de manifiesto en el propio informe de la Delegación del Gobierno que señala que dicha infracción exige turbar una situación de paz, creando otra de peligro contraria a la seguridad colectiva que afecte a la pacífica convivencia ciudadana.

La resolución sancionadora dictada no respetaba ni el principio de tipicidad ni el de proporcionalidad, según el cual se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, por lo que se formuló a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Aragón una Sugerencia para que revocase la resolución sancionadora dictada en el referido procedimiento.

La Delegación del Gobierno informó de que se ha dado traslado de dicha **Sugerencia** a la Unidad de Derechos Ciudadanos e Infracciones Administrativas para que sea atendida (13027366).

3.4 FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD Y DERECHOS CIUDADANOS

3.4.1 Derecho de reunión

La **Subdelegación del Gobierno en Alicante**, al recibir la comunicación de que iba a tener lugar una concentración de personas para pedir la dimisión de la entonces alcaldesa de Alicante, solicitó al ayuntamiento que informase al respecto, que alegó que la concentración coincidía con el montaje de diversas infraestructuras para una fiesta de Halloween organizada por la propia corporación.

Al proponer el promotor de la concentración el traslado de esta a otro lugar, el **Ayuntamiento de Alicante** alegó que coincidía con una actuación de poda y mantenimiento del arbolado.

La Subdelegación del Gobierno en Alicante acordó entonces prohibir la concentración al estimar que existían razones fundadas de que pudieran producirse alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes.

La Constitución, en su artículo 21.2, dispone que la autoridad podrá prohibir las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.

Para prohibir una concentración no basta la mera sospecha o posibilidad de que se vayan a producir alteraciones del orden público, sino que 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 en una situación normal pueda racionalmente concluir que la concentración producirá con toda certeza el referido desorden público.

Los límites impuestos al ejercicio de los derechos fundamentales deben ser establecidos, interpretados y aplicados de forma restrictiva y no deben ser más intensos de lo necesario para preservar otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos.

La limitación debe ser la mínima indispensable y, por ello, está sometida al principio de proporcionalidad al 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 (STC 151/1997).

La restricción o limitación del ejercicio de los derechos fundamentales de manifestación, de reunión y de libertad de expresión ha de acomodarse a las exigencias estrictas de legalidad, justificación, necesidad y proporcionalidad, e interpretarse conforme a los dictados de la Constitución con decantación por la presunción favorable al ejercicio del derecho.

Para comprobar si una medida restrictiva del ejercicio del derecho de reunión supera el juicio de proporcionalidad es necesario constatar si la misma cumple los tres requisitos siguientes: la idoneidad de la restricción para conseguir el objetivo propuesto; su necesidad, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia, y, finalmente, si es 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 (STC 66/1995, FJ 5; STC 265/2000, FJ 8; STC 163/2006, FJ 6).

La autoridad gubernativa tiene que hacer una ponderación casuística, dado que se trata de limitar el ejercicio de un derecho fundamental y 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 (STC 36/1982) y justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjugar esos peligros y permitir el efectivo ejercicio del derecho fundamental (STC 66/1995), o bien su desproporción o falta de idoneidad.

También es preciso que se expliquen las razones que han llevado a la autoridad gubernativa a concluir que el ejercicio del derecho, tal y como fue proyectado por su promotor o sus promotores, producirá una alteración del orden público o bien la desproporcionada perturbación de otros bienes o derechos protegidos por la Constitución.

Incluso en los supuestos en los que existan razones fundadas de que una concentración puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes, la autoridad gubernativa, aplicando criterios de proporcionalidad, antes de prohibirla debe utilizar la facultad que reconoce el artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983 y proponer las modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse. Toda actuación limitativa de este derecho debe estar presidida por el principio de *favor libertatis* (STC 163/2006; STC 284/2005).

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos lo ha entendido de la misma manera, al defender 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 (STEDH caso Sidiropoulos, de 10 de julio de 1998).

En la resolución de 30 de octubre 2014, que prohibió la concentración en Alicante, programada para el día 31 de octubre de 2014, no se realizó 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 formuló a la **Subdelegación del Gobierno en Alicante** una **Recomendación** para que modificara el criterio seguido en la resolución que prohibía dicha concentración y ajustara el sentido de sus 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, debe motivar suficientemente la resolución adoptada para que resulte posible controlar su proporcionalidad, justificando la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para permitir el efectivo ejercicio del derecho de reunión. La **Recomendación** fue aceptada (15000444).

3.4.2 Detenidos

Los detenidos por la Policía Nacional en la ciudad de Madrid no pasan a disposición judicial una vez que se han practicado todas las diligencias integrantes del atestado policial, sino que permanecen en los calabozos de las comisarías a la espera de que, a última hora de la tarde, un furgón policial los conduzca al Registro central de detenidos, desde donde son conducidos a la mañana siguiente a los juzgados que correspondan.

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 17.2 de la Constitución, así como la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto, se ha recomendado la modificación del procedimiento seguido por las diferentes brigadas y comisarías de la Policía Nacional de Madrid para poner a los detenidos a disposición de la autoridad judicial, de manera que la detención no dure más del tiempo estrictamente necesario para practicar las diligencias integrantes del atestado policial.

La Dirección General de la Policía ha informado de que la Policía Nacional esta en disposición de dar cumplimiento estricto a la obligación de poner a disposición judicial a los detenidos con carácter inmediato y señala que se ha solicitado la convocatoria de la Comisión Provincial de Policía Judicial para tratar dicha cuestión.

Esta institución se ha dirigido al Presidente de la Audiencia Provincial de Madrid, en su condición de Presidente de la Comisión Provincial de Policía Judicial, para que informe de las previsiones que existan al respecto (15007783).

3.4.3 Malos tratos

Como se ha indicado en la introducción de este capítulo, el número de quejas por malos tratos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ha sido muy escaso (doce). Desde la perspectiva del Defensor del Pueblo no se trata, pues, de un problema numéricamente significativo, aunque siempre será, por su naturaleza, relevante.

Se encuentra en tramitación en el momento de redacción de este informe la agresión de dos agentes de la Policía Nacional de Móstoles (Madrid) a un ciudadano porque había grabado con su dispositivo móvil una maniobra peligrosa del vehículo policial en el que patrullaban dichos agentes.

La **Dirección General de la Policía** comunicó que con el objeto de delimitar la responsabilidad en la que pudieran haber incurrido los funcionarios intervinientes, la Comisaría Local de Móstoles requirió informe por escrito a todos los funcionarios que tuvieron relación con las actuaciones, concluyendo que la actuación policial había sido adecuada al discurrir de los acontecimientos y que no se justificaba la apertura de una

actuación disciplinaria, así como que el interesado había presentado mucha agresividad en su detención, y que fue necesaria la actuación de cuatro agentes para realizar el registro corporal.

Sin embargo, del examen del resto de la documentación, entre ella las declaraciones del interesado denunciando el comportamiento inadecuado de los agentes que le detuvieron, sus manifestaciones de haber sido atendido en el hospital de una herida inciso-contusa, y el atestado policial realizado tras la detención de este ciudadano, se pudo comprobar que su comportamiento había sido correcto, y no se hacía ninguna mención a su agresividad. Con el objeto de aclarar estos aspectos de la detención, la actuación se mantiene abierta (15005634).

Otra situación en la que se denuncian malos tratos de unos agentes policiales es la que se expuso en la queja de un ciudadano que fue agredido por unos agentes de la Policía Nacional durante la celebración de las fiestas locales en Majadahonda (Madrid). Según describía, dentro del recinto ferial de dicha localidad, se organizó una reyerta entre un grupo de personas, y al pasar cerca de la reyerta, fue agredido sin motivo alguno por una pareja de la Policía Nacional que le golpeó ocasionándole diversas lesiones de las que aportaba parte médico. Según manifestaba el interesado, no disponía de los datos de los agentes que le agredieron, dado que les pidió el número de placa pero se negaron a facilitárselo. Esta actuación está en trámite (15013366).

3.4.4 Trato incorrecto

Una denuncia por un comportamiento vejatorio de un agente de la Policía Local de Burgos con motivo de un estacionamiento efectuado por una ciudadana, ha dado lugar a una amplia actuación que ha finalizado en la formulación de una **Recomendación** al Ayuntamiento de Burgos, sobre la revisión de la normativa que regula el Cuerpo de la Policía Local y su adecuación a las normas marco recogidas en el Decreto 84/2005, de 10 de noviembre, de la Junta de Castilla y León.

En dicha **Recomendación** se añadía que, respecto de la debida investigación de las denuncias formuladas por los ciudadanos, se dictaran instrucciones para que, cuando un ciudadano denuncie una conducta policial susceptible de ser sancionada disciplinariamente, con independencia de que se proceda a la incoación de un procedimiento sancionador o se acuerde la apertura de una información reservada, se practiquen las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos y no se proceda al archivo de las denuncias con fundamento exclusivo en los informes de los agentes denunciados (12067573).

El Defensor del Pueblo recibe muchos supuestos de situaciones que pueden incardinarse en el concepto genérico de trato irregular, incorrecto o degradante hacia los

ciudadanos y que ponen de manifiesto la resistencia de los órganos competentes en materia disciplinaria para acordar la práctica de informaciones reservadas o instruir procedimientos sancionadores cuando los ciudadanos denuncian conductas policiales susceptibles de ser sancionadas disciplinariamente.

Ha podido comprobarse que es frecuente que a los ciudadanos que pretenden denunciar a funcionarios policiales, por comportamientos que están tipificados como infracciones disciplinarias, se les indique que pueden hacer uso del libro de quejas y sugerencias, debido a que, entre otras razones, no existen formularios para denunciar las infracciones disciplinarias.

A criterio de esta institución, en estos casos, el responsable de la tramitación de la queja debería dar traslado de la misma al órgano competente para incoar un procedimiento disciplinario y no seguir el procedimiento previsto en la Instrucción 7/2007, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre el procedimiento de tramitación de quejas y sugerencias, la cual se inserta en el marco general que establece el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

Por ello, esta institución estima que cuando lo que se pone en conocimiento de la administración es una conducta que esta tipificada como falta en la Ley Orgánica del régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía debería incoarse el correspondiente procedimiento disciplinario de acuerdo con lo dispuesto en dicha norma.

La incorrección con los ciudadanos, el incumplimiento de las normas sobre la uniformidad, la desconsideración con los ciudadanos en el ejercicio de sus funciones, el abuso de atribuciones, la discriminación por razón de lengua, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, debería dar lugar a la instrucción de un procedimiento disciplinario, y a practicar una información reservada. Pese a que no haya una regulación específica en cuanto a su desarrollo, tal información reservada no debería realizarse utilizando el procedimiento previsto para la tramitación de quejas y sugerencias.

Por eso se formuló una **Recomendación** a la **Dirección General de la Policía** para que se dicten las instrucciones oportunas para que se proceda a la incoación de procedimientos sancionadores o a la apertura de informaciones reservadas cuando un ciudadano denuncie una conducta policial susceptible de ser sancionada disciplinariamente, aun en el supuesto de que se refleje dicha denuncia en el libro de quejas y sugerencias, y para que no se proceda al archivo de dichas denuncias sin recabar las informaciones oportunas o sin documentar las actuaciones realizadas. La citada **Recomendación** fue rechazada (14004763).

Por otro lado, las manifestaciones amenazantes e impropias de un agente de la Guardia Civil realizadas públicamente en las redes sociales deben ser, cuanto menos, una conducta gravemente contraria a la dignidad de la Guardia Civil.

La relación conflictiva de vecindad entre unos ciudadanos y unos agentes de la Guardia Civil, que se evidenciaba en la existencia de procedimientos administrativos y judiciales, fue motivo de una actuación ante la **Dirección General de la Guardia Civil**. Según la Ley del Régimen disciplinario de la Guardia Civil es una falta muy grave toda actuación que suponga discriminación o acoso por cualquier condición o circunstancia personal y el abuso de atribuciones que cause serio daño a los ciudadanos. La norma también considera falta grave la observancia de conductas completamente contrarias a la dignidad de la Guardia Civil, el abuso de autoridad en el ejercicio del cargo y la emisión de informes o partes de servicio que no se ajusten a la realidad o la desvirtúen.

Por ello, se formuló la **Sugerencia** de iniciar los correspondientes procedimientos disciplinarios al amparo de lo dispuesto en la Ley del régimen disciplinario de la Guardia Civil, y recordar a los agentes la observancia en todo momento de un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos y ejercer su función con absoluto respeto a los principios básicos que deben regir la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Dicha Sugerencia fue aceptada (14011394).

En una actuación de oficio iniciada por el Defensor del Pueblo, se tuvo conocimiento de que un ciudadano, que fue denunciado por unos agentes de la Guardia Civil, recurrió la sanción ante el juzgado de lo contencioso-administrativo, quien revocó la resolución dictada en el procedimiento sancionador tramitado por la **Subdelegación del Gobierno en Pontevedra** a la vista de las irregularidades que se advertían en las firmas de los agentes denunciantes.

Pese a lo anterior, la administración no adoptó ninguna medida contra dichos agentes, lo que motivó la formulación de una Sugerencia, que no ha sido aceptada, tendente a iniciar los procedimientos sancionadores que permitieran determinar, tras practicar las oportunas pruebas caligráficas, las responsabilidades en las que pudieran haber incurrido los funcionarios policiales que formularon las denuncias que dieron lugar al procedimiento sancionador anulado por los Tribunales de Justicia (14019451).

La actuación iniciada tras recibirse una queja por el trato vejatorio y humillante infligido a una ciudadana que pretendía ampliar una denuncia por el robo de un teléfono móvil por parte de un funcionario de la Policía Nacional, ha permitido realizar una investigación en profundidad sobre la forma concreta de llevar a cabo una información reservada con carácter previo al posible inicio de un procedimiento disciplinario. Se ha solicitado a la **Dirección General de la Policía** informe sobre el número de expedientes disciplinarios tramitados durante los años 2014 y 2015, distinguiendo entre los incoados por faltas muy

graves, graves y leves, y número de los mismos archivados por prescripción, así como de aquellos que no se hayan iniciado en este plazo de tiempo por haberse rebasado el plazo de un mes previsto para la prescripción de dichas faltas. La queja sigue en trámite (15002277).

3.4.5 Denuncias

Un ciudadano que se personó en la comisaría de la Policía Nacional de Carabanchel hacia las 22.30 horas para poner una denuncia, a las 00.30 horas del día siguiente todavía no había sido atendido. Tras ausentarse durante una hora, regresó a la comisaría y a las 3.30 horas le comunicaron que debía seguir esperando. A las 5 horas solicitó una explicación por el trato que estaba recibiendo y un funcionario policial le comunicó, con actitud prepotente, que no sabía si le podrían atender esa noche o mañana. El interesado tuvo que abandonar la comisaría sin poder formular su denuncia.

Entre los principios básicos de actuación de los cuerpos y fuerzas de seguridad se encuentra el de observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, a quienes procurarán auxiliar siempre que las circunstancias lo aconsejen o fueren requeridos para ello, y el de impedir, en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral.

Aunque el informe remitido por la **Dirección General de la Policía** recoge una versión de los hechos distinta a la expuesta por el interesado, teniendo en cuenta que la actuación de los funcionarios policiales pudo ser contraria a los principios básicos de actuación que deben regir la actuación de los cuerpos y fuerzas de seguridad, se formuló un Recordatorio de Deberes Legales para que se diese cumplimiento a dichos principios en todas las actuaciones policiales. Dicho **Recordatorio de deberes legales** fue aceptado (12087544).

3.4.6 Reconocimientos fotográficos

En la practica policial, los reconocimientos fotográficos han estado tradicionalmente sustentados sobre la base de la elaboración de álbumes fotográficos integrados por personas con antecedentes policiales y que habían sido, por tanto, previamente detenidas. La modernización del método mediante el uso de nuevas tecnologías ha permitido la utilización de álbumes digitales elaborados por las propias aplicaciones informáticas policiales, en las que se pueden integrar fotografías de personas sobre las que recayó una previa sospecha y que en algún caso pueden carecer de antecedentes.

En relación con la inclusión de los datos personales y la imagen de dos ciudadanos, que carecían de antecedentes policiales, en una ficha de reconocimiento policial, la **Dirección General de la Policía** informó de la existencia de indicios racionales de que los ciudadanos pudiesen haber participado en unos hechos delictivos, lo que, a su juicio, justificaba la inclusión de sus imágenes en las actas de reconocimiento fotográfico.

Por lo que se refiere al derecho de acceso y rectificación de sus datos personales, la administración afirmó que las fotografías utilizadas en el reconocimiento policial no estaban incluidas en ningún fichero policial.

La Ley de protección de datos establece que los ficheros creados por las fuerzas y cuerpos de seguridad que contengan datos de carácter personal que, por haberse recogido para fines administrativos, deban ser objeto de registro permanente, están sujetos al régimen general de dicha norma y que la recogida y tratamiento para fines policiales de datos de carácter personal por las fuerzas y cuerpos de seguridad, sin consentimiento de las personas afectadas, están limitados a aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios para la prevención de un peligro real para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales, debiendo ser almacenados en ficheros específicos establecidos al efecto, que deberán clasificarse por categorías en función de su grado de fiabilidad.

El artículo 23 de la mencionada ley dispone que los responsables de los ficheros que contengan los datos podrán denegar el acceso, la rectificación o cancelación en función de los peligros que pudieran derivarse para la defensa del Estado o la seguridad pública, la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando.

Con independencia de la tipología del fichero en el que estén recogidas las fotografías utilizadas para la identificación de los posibles autores de ilícitos penales y de si efectivamente existen motivos para denegar el acceso y rectificación de los datos de sus titulares por la razones previstas en la ley, debería haberse dictado una resolución sobre la petición de acceso y rectificación.

Por ello, se formuló a la **Dirección General de la Policía** una **Sugerencia** para que resuelva la solicitud de acceso y rectificación de datos personales formulada por los interesados, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de protección de datos, dictando la resolución que proceda en derecho, susceptible de ser valorada por la **Agencia Española de Protección de Datos**, quién deberá resolver sobre la procedencia o improcedencia de la denegación (15010722).

3.4.7 Pistolas eléctricas

La adquisición de pistolas eléctricas por la policía de la Generalitat de Cataluña y algunas policías locales motivó una actuación de oficio en la que se solicitaron informes al **Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña** y a la **Secretaría de Estado de Seguridad**.

La Secretaría de Estado de Seguridad informó a esta institución de que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento de armas, las defensas eléctricas pueden ser usadas por las fuerzas y cuerpos de seguridad, siempre que en su norma reglamentaria se contemple expresamente tal circunstancia, dicho armamento sea adecuado para las competencias y funciones que se vayan a desarrollar y, a tal fin, se dote a los funcionarios que vayan a utilizarla de la formación adecuada en el uso de tales dispositivos.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, la Instrucción 4/2008, modificada por la Instrucción 8/2008, que regula la utilización de herramientas de uso policial, establece cuál es la dotación de material básico que debe llevar cada unidad del cuerpo de Mossos d'Esquadra. Entre las herramientas que este cuerpo policial puede utilizar figuran las defensas eléctricas que están catalogadas como armas o herramientas policiales de uso restringido a unidades específicas. Únicamente tiene autorización genérica para su utilización el grupo especial de intervención.

Por lo que se refiere a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se señalaba que no se habían elaborado instrucciones técnicas específicas para su uso y que no existían previsiones para su regulación ni para la utilización de tales armas.

El Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña informó de que se había acordado adquirir dispositivos conductores de energía para cubrir necesidades policiales y mejorar la operativa policial en situaciones complejas y de alto riesgo.

En el año 2007 se adquirieron siete dispositivos conductores de energía que se asignaron al grupo especial de intervención y, posteriormente, se inició la tramitación de un procedimiento de licitación para el suministro de 134 unidades de estos dispositivos para el período 2015-16.

Paralelamente a este procedimiento se está trabajando en la normativa y regulación de su uso que tendrá carácter restringido y que exigirá la formación necesaria de los efectivos autorizados. Se ha solicitado información complementaria al Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña (15002638).

3.4.8 Cañones de agua

Al tener conocimiento de la incorporación de camiones dotados con cañones de agua como nueva herramienta policial por los Mossos d'Esquadra, se solicitó información al respecto.

El **Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña** informó a esta institución de que, según lo dispuesto en la Instrucción 16/2013, de 15 de septiembre, se limitaba el uso de los nuevos vehículos al control y disolución de grandes concentraciones de personas en caso de graves alteraciones del orden público, así como para la protección de bienes e inmuebles y la apertura de vía para la línea policial.

En dicha instrucción se hace una sucinta referencia a las características del camión de proyección de agua y se afirma que las normas de uso de dicha herramienta policial son estrictas, pero solo se menciona que la distancia mínima para el lanzamiento de agua será de 10 metros y que se dirigirá preferiblemente a la parte inferior del tronco, evitando hacerlo sobre la cara de las personas.

La falta de estudios específicos sobre los riesgos que para las personas implica dicha herramienta policial constituye razón suficiente para que no se utilice hasta tanto no se hayan determinado dichos riesgos y se hayan ajustado las normas de uso a las conclusiones alcanzadas en los correspondientes estudios.

Por ello, se formuló al Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña una **Recomendación** para que realizara estudios sobre los riesgos que implica el uso del camión de proyección de agua y que no utilizase el mismo para el control y disolución de concentraciones de personas hasta tanto no se hubiesen concluido dichos estudios.

En su respuesta, dicha administración manifestó que su utilización fue objeto de un debate parlamentario, que en el transcurso del mismo fueron descritas sus características, las situaciones idóneas en las que puede ser utilizado, así como las limitaciones y la excepcionalidad de su uso. Asimismo, se informó de que se había comprometido la actualización de la formación específica para garantizar su utilización con las máximas garantías de seguridad (13023368).

3.4.9 Suicidios en calabozos

En la actuación de oficio seguida por esta institución en relación con los suicidios y las tentativas de suicidio de detenidos en dependencias del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, esta institución constató que las medidas de seguridad de los detenidos en dependencias policiales son todavía insuficientes, por lo que la elaboración de un programa de prevención de suicidios podría suponer un avance significativo en el objetivo de evitar las conductas suicidas de los detenidos.

Entre otras cuestiones, se debería incidir en la formación de los agentes encargados de la custodia para posibilitar la detección de situaciones de especial riesgo y se debería elaborar un protocolo de actuación que incluyese la posible derivación en caso de urgencia médica o psiquiátrica.

La Instrucción 12/2007 de la **Secretaría de Estado de Seguridad**, al tratar de las medidas de vigilancia durante la estancia del detenido en los calabozos, se limita a señalar que serán estrictas, tendentes a garantizar la integridad física de los detenidos y el respeto a su honor y dignidad, evitando posibles autolesiones y agresiones.

Esta regulación no proporciona ninguna información sobre las distintas medidas de vigilancia que se pueden adoptar, ni sobre su adecuación a las características físicas de los distintos calabozos y dependencias policiales, ni sobre los requerimientos mínimos para que se considere suficientemente garantizada la integridad de los detenidos.

Las distintas dependencias policiales no siguen un criterio uniforme al adoptar medidas de vigilancia, de manera que, en algunos casos, no existen instalaciones de videovigilancia o estas no permiten controlar lo que ocurre en el interior de los calabozos. En otros casos, la zona donde están situados los agentes de custodia está alejada de las celdas y no pueden ver ni oír lo que ocurre dentro de cada calabozo, no estando prevista la presencia permanente de agentes de custodia en la inmediación de las celdas ni la frecuencia con la que deben realizarse controles de lo que ocurre en su interior.

Se formuló a la Secretaría de Estado de Seguridad una **Recomendación** para que modifique la Instrucción 12/2007 introduciendo un apartado donde se recojan las normas y directrices que deben seguir los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado encargados de la custodia de personas detenidas para minimizar el riesgo de que estas incurran en comportamientos autolíticos.

Dando contestación a dicha **Recomendación,** la Secretaría de Estado de Seguridad informó de que se ha constituido un grupo de trabajo para la elaboración de un protocolo de custodia de detenidos en centros policiales que implementará la modificación de la Instrucción 12/2007 (11016285).

La investigación realizada por el **Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña**, en relación con el suicidio de un detenido, que tuvo lugar en el módulo penitenciario del Hospital de San Joan de Déu de Manresa, concluyó que la actuación de los agentes se había ajustado al procedimiento establecido y que no se podía inferir que se hubiese producido negligencia o descuido durante la custodia policial.

El apartado 5.1.1 de la Pauta Operativa de la Policía de la Generalitat, sobre activación de la asistencia sanitaria a la persona detenida, dispone que los agentes encargados de su custodia y traslado al servicio de urgencias del hospital tendrán siempre contacto visual directo con el detenido y habrán de acceder a la estancia donde

dicha persona reciba la atención médica. También se señala que la custodia y vigilancia de la persona detenida es responsabilidad única y exclusiva de los agentes de policía.

En este caso, el detenido se había quedado solo en el módulo penitenciario y los agentes que lo custodiaban perdieron el contacto visual directo con él, por lo que no dieron cumplimiento a la mencionada pauta operativa.

Se formuló al **Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña** una **Recomendación** para que modifique el criterio según el cual no incurren en ninguna responsabilidad los funcionarios policiales que incumplen las pautas operativas de la Policía de la Generalitat, aun en el caso de que su incumplimiento haya tenido graves consecuencias.

En su respuesta, la Administración autonómica manifestó que se aceptaba parcialmente la **Recomendación**, de manera que se procederá a la revisión de la pauta operativa en el proceso de detención para reforzar la seguridad efectiva de las personas detenidas mientras se hallan bajo custodia policial.

Se ha solicitado al **Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña** que aclare a esta institución el sentido de la aceptación parcial de la **Recomendación** formulada y que informe del contenido de la revisión de la pauta operativa en el proceso de detención (11019883).

3.4.10 Distintivo de identificación personal en la Policía Nacional y la Guardia Civil

El 26 de febrero de 2013 tuvo lugar una concentración frente al Parlamento de Galicia y varios agentes de la Policía Nacional encargados de velar por el orden público no portaban el distintivo de identificación personal.

Uno de dichos agentes se negó a identificarse a requerimiento de un ciudadano y le amenazó, en represalia por su insistencia, con denunciarle por una infracción de las previstas en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana.

La Jefatura Superior de Policía de Galicia acordó la incoación de una información reservada, al considerar que la actuación del funcionario policial pudiera ser constitutiva de una infracción de carácter grave, pero la Dirección General de la Policía no procedió a la incoación del procedimiento sancionador y archivó el procedimiento, al entender que estaban prescritas las eventuales faltas leves que podrían ser objeto de imputación.

Según dicho centro directivo, no portar los distintivos legalmente establecidos, entre ellos el de identificación, es una conducta tipificada como falta leve en el artículo 9.h de la Ley Orgánica del régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía,

consistente en «el descuido en el aseo personal y el incumplimiento de las normas sobre uniformidad» y la negativa a facilitar la identificación por parte de los funcionarios cuando son requeridos para ello por un ciudadano podría constituir una falta leve prevista en el artículo 9.b bajo el concepto de «incorrección con los ciudadanos».

Cuando un funcionario policial no lleva visible en su uniformidad el número de identificación personal, los ciudadanos tienen que solicitar que se identifique, lo que les priva de su derecho a identificarlo sin necesidad de realizar ninguna acción positiva de demanda. En algunas ocasiones, como ocurre en el presente caso, la solicitud de identificación dirigida a un funcionario policial lleva aparejada una reacción de este en perjuicio del ciudadano que la solicita.

El artículo 9.h de la Ley Orgánica del régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, cuando tipifica la falta de descuido en el aseo personal y el incumplimiento de las normas sobre la uniformidad, añade «siempre que no constituya falta grave».

En el artículo 8 de la misma norma, se consideran faltas graves «no ir provisto en los actos de servicio del uniforme reglamentario, cuando su uso sea preceptivo, de los distintivos de la categoría o cargo, siempre que no medie autorización en contrario» y «la infracción de deberes u obligaciones legales inherentes al cargo o a la función policial, cuando se produzcan de forma grave y manifiesta».

No portar el distintivo con el número de identificación personal supone el incumplimiento de una obligación legal, correlativa con el derecho de los ciudadanos a identificar a los funcionarios públicos. Cuando no se da cumplimiento a dicha obligación se vacía de contenido el derecho de los ciudadanos y se perjudica gravemente la posibilidad de determinar la responsabilidad en que pudieran incurrir los funcionarios policiales en sus actuaciones, lo que redunda en el deterioro de la imagen y el prestigio de los cuerpos policiales.

El citado artículo 9.b de la ley orgánica del régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, cuando tipifica la falta de «incorrección con los ciudadanos...», añade «siempre que no merezcan una calificación más grave».

En el artículo 8 de la misma norma, se consideran faltas graves «la grave desconsideración con los ciudadanos, en el ejercicio de sus funciones...», «la desobediencia a los superiores jerárquicos o los responsables del servicio con motivo de las órdenes e instrucciones legítimas dadas por aquellos...» y «la infracción de deberes u obligaciones legales inherentes al cargo o a la función policial, cuando se produzcan de forma grave y manifiesta».

En el presente caso, el funcionario policial, además de no portar visible en su uniformidad dicho número, facilitó a los ciudadanos que se lo solicitaban dos números de identificación falsos y comunicó a una manifestante, en represalia por su insistencia, que

iba a denunciarla por una infracción de las previstas en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la seguridad ciudadana, lo que llevó a cabo posteriormente.

A juicio de esta institución, la conducta de dicho funcionario policial no puede considerarse una falta de descuido en el aseo personal, un incumplimiento leve de las normas sobre uniformidad o una simple incorrección con los ciudadanos.

De la tramitación que en este caso se dio a la información reservada, de la frecuencia con la que los ciudadanos que se dirigen a esta institución plantean la dificultad de proceder a la identificación de los funcionarios policiales y del escaso número de procedimientos sancionadores instruidos por el incumplimiento del deber de portar el número de identificación personal, se desprendía la necesidad de modificar el criterio seguido por la Dirección General de la Policía para corregir dichas infracciones.

Modificación que es especialmente necesaria cuando los agentes policiales no atienden al requerimiento de identificación de los ciudadanos, proporcionan una información falsa sobre su identidad o adoptan medidas de represalia contra el ciudadano que solicita su identificación.

Por ello, se formuló a la **Dirección General de la Policía Nacional** una **Recomendación** para que modificara el criterio que se sigue para sancionar los incumplimientos por los funcionarios policiales de la obligación de llevar sobre sus prendas de uniformidad el número de identidad personal en lugar bien visible, especialmente cuando, adicionalmente, concurran circunstancias que permitan calificar dicha conducta como grave. Dicha **Recomendación** fue aceptada (14001965).

La Instrucción 13/2007, de la Secretaría de Estado de Seguridad, dispone que todos los componentes de la Guardia Civil que vistan uniforme y/o equipo de trabajo, incluidas aquellas unidades especiales que en la actualidad no portan número identificativo, deberán llevar sobre sus prendas de uniformidad el número de identidad personal en lugar bien visible.

Al constatar el incumplimiento de la obligación de ir debidamente identificados por parte de algunos agentes de la Guardia Civil, se formuló a la **Dirección General de la Guardia Civil** una **Recomendación** para que adoptase las medidas oportunas, incluidas las de carácter disciplinario, para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la Instrucción 13/2007, de la Secretaría de Estado de Seguridad. Dicha **Recomendación** fue aceptada (14023901).

3.5 SITUACIONES DE INSEGURIDAD CIUDADANA

Pueden citarse algunas actuaciones que se han llevado a cabo sobre las intervenciones de la administración que implican la tutela de la seguridad ciudadana y al mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos.

El problema de inseguridad ciudadana existente en el municipio de Aguadulce (Sevilla) en el que residía el interesado que trasladaba la existencia de preocupación e inquietud ciudadana por la sensación de indefensión que se vivía en dicha localidad en la que al parecer había aumentado el índice de delincuencia y vandalismo, fue objeto de atención por esta institución y de solicitud de informe ante la **Delegación del Gobierno en Andalucía** y al propio ayuntamiento de la localidad.

Al parecer, los principales delitos que se producían eran contra la propiedad en el sector agrícola y comercial siendo muy reducido los que afectaba a las viviendas particulares. Además, el aumento de los delitos denunciados en la zona rural podía haberse visto aumentado por la creación de los equipos ROCA (vigilancia de robos en el campo), que al tener una mayor proximidad al afectado han podido favorecer un incremento en la presentación de denuncias.

En cualquier caso, se informó por ambas administraciones sobre las medidas adoptadas, entre ellas el refuerzo con la asignación de turnos de noche a dos alguaciles municipales para tareas de colaboración con la Policía local, el incremento de la vigilancia del municipio por parte de las patrullas de otros puestos de la Guardia Civil próximos y del resto de unidades dependientes del núcleo operativo, así como realización de puntos de verificación de vehículos y personas en los accesos a la población y zonas de terreno rural, al objeto de persuadir a los posibles autores de hechos delictivos, con apoyo de la Policía local. Se requiere a la Policía local las diligencias e informaciones sobre hechos delictivos que ocurrieran en la localidad y se coordina su presencia con los servicios del puesto de la Guardia Civil (14014135).

Otras localidades que padecían situaciones de inseguridad ciudadana, a tenor de las quejas recibidas, han sido Caudete (Albacete) en el que durante el año 2014 se había producido un incremento importante de las infracciones penales, y como consecuencia de ello, también se habían incrementado significativamente el número de personas detenidas o imputadas, esclareciéndose muchas de las denuncias presentadas. Dicho incremento en la comisión de hechos delictivos fue debido a los delitos y faltas cometidos por menores de edad multirreincidentes, a las cuales no se les suelen aplicar medidas de internamiento en centros de reforma por delitos cometidos sin violencia o intimidación en las personas.

Sin embargo, en el segundo trimestre de 2015 se había conseguido frenar este incremento de hechos delictivos, aumentando a su vez el número de detenciones e

imputaciones. La **Comandancia de la Guardia Civil en Albacete** ha realizado un gran esfuerzo en la detención y esclarecimiento de hechos delictivos, con mayor presencia de patrullas uniformadas y de las unidades de investigación. Por su parte, los órganos judiciales competentes estaban agilizando los procedimientos incoados como consecuencia de las denuncias y de las investigaciones realizadas por las unidades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (14020923).

Distintos daños ocurridos en vehículos y robos en viviendas fueron denunciados en la localidad de Mojados (Valladolid), realizándose por la Guardia Civil las investigaciones pertinentes. De las inspecciones oculares realizadas en cada una de las infracciones penales denunciadas se recogieron muestras, algunas de ellas genéticas, que fueron remitidas al laboratorio para su análisis. Tras las averiguaciones realizadas se procedió a la detención de un individuo, vecino de la citada localidad, que se puso a disposición judicial (14021050).

La ocupación de viviendas en el barrio de Reyes II, del Distrito II de Alcalá de Henares, suscitó la lógica preocupación a los residentes en el mismo debido a la presencia de grupos familiares organizados que habían ocupado las viviendas y que tenían conductas agresivas contra los vecinos propietarios, creándose un grave problema de convivencia. Además, el barrio adolecía de limpieza, de mobiliario urbano y tenía evidentes problemas de seguridad causados por dicha ocupación ilegal.

El **Ayuntamiento de Alcalá de Henares** informó sobre las medidas adoptadas para hacer frente al grave problema creado, entre ellas, contactar con los responsables de las entidades bancarias afectadas, informándoles de las denuncias interpuestas para su personación en los juzgados a efectos de tramitar las ocupaciones ante la autoridad judicial competente, y revisar las viviendas que se encontraban vacías en dicho barrio al efecto de llevar una vigilancia programada y efectiva en caso de ocupación.

Asimismo, se diseñó un plan conjunto, respecto a la inseguridad de la zona, entre la Policía local y la Policía nacional, abriéndose diligencias por hechos delictivos, colocándose cámaras de vigilancia en determinadas zonas y se elaboraron protocolos con los responsables de las entidades bancarias que facilitaran una discriminación entre las ocupaciones de personas en situación de extrema necesidad y las que se producen por organizaciones delictivas que se dedican a proporcionar pisos ocupados (15005179).

3.6 CONSUMO DE ALCOHOL EN LA VÍA PÚBLICA

En la Ley 5/2002 de la Comunidad de Madrid sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos se regula un procedimiento sancionador abreviado en el cuál las actas de inspección notificadas en el acto al presunto responsable constituyen el acto de iniciación del procedimiento a todos los efectos.

En el caso de que se omita la notificación del acta, no solo se produce la indefensión del denunciado que no puede formular alegaciones y proponer las pruebas que estime convenientes, sino que además no puede acogerse a la reducción del 40 % del importe de la sanción, previo reconocimiento explícito de su responsabilidad.

Numerosos ciudadanos se han dirigido a esta institución manifestando que han sido sancionados, por el **Ayuntamiento de Madrid** por consumir alcohol en la vía pública sin que se les notificase la iniciación del procedimiento sancionador. En estos casos, los agentes de la Policía municipal habían procedido a identificar a los ciudadanos sancionados pero no les habían entregado copia de las actas de inspección, por lo que no habían podido formular alegaciones ni acogerse a la posibilidad de la reducción del importe de la sanción.

De dicha circunstancia, y la constatación de que en el cien por cien de los 73 casos analizados no constaba la firma de los denunciados en las actas de inspección, no se habían formulado alegaciones y ningún ciudadano se acogió a la posibilidad de reducción del 40 % del importe de la sanción, se desprende que no se entregaron a los sancionados copias de las actas de inspección.

El hecho de que, de los 29 ciudadanos que recurrieron las resoluciones sancionadoras, ninguno manifestase haber recibido el acta y 24 de ellos alegaron expresamente que no se les había notificado, refuerza esta conclusión.

Con independencia de la responsabilidad disciplinaria en que puedan incurrir los agentes que no entregan copia de las actas de inspección a los ciudadanos denunciados, resulta imprescindible modificar el procedimiento seguido en la tramitación de las denuncias para salvaguardar los derechos y garantías previstos expresamente en las normas reguladoras de dichos procedimientos, es decir, la posibilidad de formular alegaciones y acogerse a la reducción del 40 % del importe de la sanción.

Por ello, se formuló al **Ayuntamiento de Madrid** una **Recomendación** para que notificase en el domicilio de los interesados la iniciación de los procedimientos sancionadores por consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública y una **Sugerencia** para que revocase las resoluciones sancionadoras dictadas en los procedimientos analizados, dado que en ninguno de ellos constaba que se hubiese procedido a la notificación del acta de inspección.

Dado que el Ayuntamiento de Madrid no aceptó ni la **Recomendación** ni la **Sugerencia** formuladas, se procedió a su reiteración. En la posterior comunicación de dicha corporación se insistía en la no aceptación de la **Sugerencia**, pero se manifestaba que los servicios administrativos de Madrid Salud, en colaboración con otros servicios municipales de informática, iban a adoptar próximamente los medios necesarios para

que se notificase la iniciación de los procedimientos sancionadores por consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública en el domicilio de los interesados (13011670).

En la tramitación de otro expediente sancionador por consumo de alcohol en la vía pública, el interesado, tras ser denunciado, se dirigió al servicio de urgencias del Hospital Gregorio Marañón de Madrid para que se le practicara una prueba de alcoholemia en sangre, dando como resultado la no detección de etanol.

El informe médico fue remitido al Ayuntamiento de Madrid durante el plazo de formulación de alegaciones, pero ni fue tenido en consideración ni se acordó la apertura del período de prueba ni se pronunció motivadamente sobre su improcedencia.

Esta institución formuló al **Ayuntamiento de Madrid** una **Sugerencia** para que revocase la sanción impuesta al interesado y, una vez valorada adecuadamente la prueba aportada, archivase las actuaciones sancionadoras por la inexistencia de la conducta típica prevista en la ley.

Dicha **Sugerencia** no fue aceptada por el ayuntamiento, alegando que el acta de inspección, que se había formalizado observando los requisitos pertinentes, gozaba de un auténtico valor probatorio y de presunción de veracidad (14022536).

3.7 TRÁFICO

Los problemas que presentan el tráfico y la seguridad vial no pueden ser abordados única y exclusivamente desde una perspectiva técnico-jurídica, sino que es necesario analizar también el sustrato sociológico de las actitudes colectivas e individuales que subyacen. El tráfico viario es un reflejo del modelo de sociedad, en el que, lamentablemente, en la actualidad quedan patentes actitudes como la competitividad y la agresividad, así como las desigualdades sociales.

La densidad del tráfico rodado pone a prueba la paciencia de muchos conductores, que con sus maniobras, gestos y reacciones insolidarias explicitan una violencia, a veces incontrolada, que pone en riesgo la vida y la integridad física. Sin duda, la forma de conducción evidencia los rasgos de la verdadera personalidad de los conductores, aunque en la mayoría de las ocasiones los afectados intenten justificarlos con otros argumentos (el estrés, las prisas, el egoísmo de los otros conductores, etcétera). La velocidad se concibe actualmente como un valor en sí mismo y el vehículo como un arma de agresión. La carencia de compromiso y solidaridad ciudadanas en la conducción refleja una falta de conciencia cívica.

Supone una evidente distorsión que se puedan adquirir vehículos que pueden llegar a superar los 250 km/hora cuando los límites de velocidad establecidos en la normativa no exceden de 120 km/hora. Por otro lado, la actual investigación de las

3.7.1 Procedimiento sancionador

El Real Decreto 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2015/413, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2015, por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial, y que permitirá al Estado donde se cometa una infracción, el acceso a los datos de vehículos matriculados en otro Estado Miembro.

Se trata de la culminación de muchos años de vehemente esfuerzo por parte de las autoridades europeas para atajar la delincuencia vial transfronteriza y conseguir armonizar un sistema común que, sin duda, se traducirá en una disminución de los índices de siniestralidad vial.

La excesiva onerosidad de las sanciones de tráfico es, un año más, un argumento muy recurrente de numerosos conductores infractores al plantear sus quejas ante el Defensor del Pueblo, ya que ven que sus economías domésticas se resienten intensamente como consecuencia de las gravosas sanciones. Sin embargo, el respeto a la ley es una herramienta indispensable para la convivencia y la experiencia demuestra que una de las causas del descenso de la mortalidad vial en los últimos años ha sido un régimen sancionador estricto, que ha cumplido la función disuasoria con que se concibió.

Cupo de sanciones

Un ciudadano, que decía tener el respaldo de 2.200 firmas de ciudadanos que se habían adherido a su petición a través de la plataforma digital change.org, trasladó su preocupación por la existencia de un Registro de Acciones Individuales de los agentes de la Guardia Civil, mediante el que se asignaba a cada agente un cupo de 50 sanciones mensuales y, si dicho cupo no era alcanzado por el agente, su nómina se veía mermada con unas cantidades que oscilaban entre los 150 y los 200 euros de penalización. El compareciente consideraba que ese sistema sometía a los agentes a mucha presión y los convertía en máquinas de recaudación.

Asimismo, es preciso recordar que los agentes de la autoridad tienen a su favor el principio de presunción de veracidad de sus denuncias, por lo que el sistema de

incentivos por formular más denuncias podría devaluar el pretendido principio, provocando abusos que dejarían en una situación de indefensión a muchos conductores.

Admitida la queja a trámite, la Dirección General de Tráfico informó de que no era cierto que se asignara a cada agente de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil la obligación de formular 50 denuncias mensuales, tal como se podía comprobar en la Orden General número 12/2014, de 23 de diciembre, por la que se regulan los incentivos al rendimiento del personal de la Guardia Civil.

El centro directivo comunicó que la actividad individual de cada agente se valoraba en función de un registro de actividades individuales, que estaba destinado a medir la actividad teniendo en cuenta su contribución a los objetivos de la seguridad vial, el esfuerzo, dificultad y dedicación que supone su realización, así como el interés, iniciativa y mayor responsabilidad asumidos en su ejecución con el fin de conseguir un resultado final, acorde con la actividad real de los agentes, asignando a cada Unidad un índice medio de actividad, bajo el que se establece la gradación para la retribución de la modalidad de la productividad.

Se establecen diferentes niveles de gradación para el devengo mensual de la productividad. En el primer caso, si el índice de actividad personal no sufre desviaciones negativas destacadas con respecto al índice medio establecido en cada Unidad, se percibirá el 100 % de la cuantía que le corresponde. Si, en cambio, hay desviaciones negativas destacadas con respecto al índice medio de cumplimiento, se percibirá igualmente la cuantía al 100 %, pero el agente será informado motivadamente de tal circunstancia. Posteriormente, si en un segundo período de devengo y después de ser informado en la primera ocasión, persisten las desviaciones negativas destacadas, se procederá a una minoración de la cuantía en un 50 %. Después de ser informado en dos ocasiones y en un tercer período de devengo mensual, si el índice de actividad personal continúa sufriendo las citadas desviaciones, se formulará propuesta de no percepción de cuantía alguna por esa modalidad (15008954).

Competencia sancionadora

Las disfunciones en la coordinación de las distintas administraciones con competencias en materia sancionadora de tráfico han provocado alguna incidencia que ha repercutido directa y negativamente en algunos conductores. En una de las quejas recibidas, afirmaba el interesado que el agente de la Guardia Civil había formulado una denuncia de una infracción en un lugar en el que carecía de competencia sancionadora. Según la documentación aportada, la avenida José María de Monforte de la localidad de Vilecha (Onzonilla) no pertenecía a la red provincial de carreteras y el Ayuntamiento de Onzonilla había certificado, basándose en las fotografías aportadas por el interesado, que la calle

donde había sido denunciado pertenecía a la red viaria municipal y que la competencia para denunciar e instruir el expediente sancionador correspondía al ayuntamiento de la localidad. Por su parte, el agente denunciante se había ratificado en la denuncia, indicando que la vía era interurbana y no urbana, como afirmaba el compareciente y el propio Consistorio.

Iniciadas las oportunas indagaciones, y verificada la actuación irregular, la Dirección General de Tráfico informó de que se procedería a anular las actuaciones de la Jefatura Provincial de Tráfico de León y remitirlas al órgano municipal correspondiente. Sin embargo, teniendo en cuenta que el principio de ejemplaridad que la corrección de toda falta comportaba presuponía una conexión en el tiempo, la Dirección General había considerado adecuado, dado el tiempo transcurrido desde que tuvo lugar la infracción denunciada, revocar la resolución impugnada, dejando sin efecto la sanción impuesta (15002963).

En otro de los casos detectados, un ciudadano circulaba con su tractor por la CV-859, punto kilométrico 0, en Dolores (Alicante) cuando fue denunciado por agentes de la Guardia Civil, por no llevar los dispositivos de alumbrado y señalización óptica obligatorios.

El compareciente se opuso a la denuncia aduciendo que la vía y tramo eran competencia del Ayuntamiento de Dolores, puesto que en el Plan General de Ordenación Urbana, aprobado en febrero de 2002, tanto la CV-855 como la CV-859, figuraban como suelo perteneciente a la red primaria o estructural de dotaciones viarias del casco urbano tradicional (definido en las ordenanzas como zona 1).

Por su parte, al agente denunciante sostenía que el lugar se encontraba en la demarcación del destacamento de Tráfico de Torrevieja, competencia en materia de tráfico de la Guardia Civil, pero no aclaraba si el mismo tenía o no la condición de travesía, lo que resultaba fundamental para comprobar la citada competencia, de conformidad con el artículo 5.i) del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobada por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, que atribuye la competencia al Ministerio del Interior en los casos en que no exista Policía local.

La Ley 6/1991, de 27 de marzo, de Carreteras de la Comunidad Valenciana, considera travesía a la vía que transcurre por suelo clasificado como urbano y ha sido recogida expresamente como tal en el catálogo del sistema viario, habiendo comprobado esta institución que la V-859 no figuraba así en el Decreto 49/2013, de 12 de abril, que aprobaba el Catálogo del Sistema Viario de la Comunitat Valenciana.

La Dirección General de Tráfico reiteró la procedencia de la sanción, sin referencia alguna a la competencia de ese organismo para denunciar, instruir y sancionar

infracciones en la zona donde se encontraba el vehículo. El Ayuntamiento del municipio cuenta con Policía local, por lo que el Consistorio tendría atribuida legalmente la competencia para instruir y sancionar.

Ante la posición de la Dirección General, y de conformidad con los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, se resolvió formular a la Dirección General de Tráfico una Sugerencia en el sentido de acordar la revocación de la resolución del expediente sancionador abierto a nombre del interesado, por carecer de competencia el agente denunciante, el instructor y el órgano que había emitido la resolución. Esta Sugerencia ha sido rechazada (15000785).

Seguro de responsabilidad civil

Sobre las multas por carecer de seguro de responsabilidad civil se han formulado diversas quejas. El incumplimiento de la obligación de asegurarse determinará «una sanción pecuniaria de 601 a 3.005 euros de multa, graduada según que el vehículo circule o no, su categoría, el servicio que preste, la gravedad del perjuicio causado, en su caso, la duración de la falta de aseguramiento y la reiteración de la misma infracción», pudiéndose, además, acordar cautelarmente el depósito o precinto público o domiciliario del vehículo [artículo 3.1.c) del Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor].

Sin perjuicio de comprender el malestar que pueden causar multas tan elevadas, es preciso indicar que el control y comprobación por parte de los agentes de que los vehículos estén debidamente asegurados no debería molestar a los conductores ni tampoco debería enojarles la gravosa sanción que se impone por la falta de dicho seguro. Es más que evidente el riesgo que para todos los ocupantes de la vía pública supone el hecho de que un vehículo circule sin el correspondiente seguro de responsabilidad civil y las dramáticas consecuencias que se pueden derivar en caso de accidente.

Se han detectado diversos casos de conductores sancionados por carecer de seguro obligatorio de responsabilidad civil y que, tras las actuaciones del Defensor del Pueblo, se ha demostrado que los denunciados disponían de dicho seguro. En estos casos, la Dirección General de Tráfico comunicó que se había llegado a la conclusión de que no era procedente la imposición de la sanción, por lo que se acordaba la revocación de oficio, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, quedando sin efecto las sanciones impuestas (15000078, 15012427 y 15012481).

En otro de los expedientes, se acreditó que, en fecha 14 de noviembre de 2013, el compareciente había solicitado la baja del vehículo en la Jefatura Provincial. Realizadas por parte de la Dirección General de Tráfico las oportunas comprobaciones, se comunicó que el día 2 de marzo de 2015, la Jefatura Provincial de Tráfico de Almería había procedido al sobreseimiento del expediente sancionador (15002371).

Notificaciones

Otro de los problemas que concentran mayor número de quejas es el referido a las notificaciones que se practican en el marco del procedimiento sancionador. Una ciudadana comunicó que se le había enviado la notificación de incoación de expediente sancionador por correo ordinario, lo que implicaba la vulneración del artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece «1. Las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente».

Según señalaba la compareciente, los envíos de las notificaciones por correo ordinario eran práctica habitual del Centro de Tratamiento de Denuncias Automatizadas, tal y como ella había podido comprobar en otros expedientes sancionadores que afectaban a sus hermanos.

En este sentido, se hace necesario recordar que la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de fecha 17 de noviembre de 2003, estableció, en relación con la aplicación del artículo 58.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la siguiente doctrina: «El inciso “intento de notificación debidamente acreditado” que emplea el artículo 58.4, se refiere al intento de notificación personal por cualquier procedimiento que cumpla con las exigencias legales contempladas en el artículo 59.1, pero que resulte infructuoso por cualquier circunstancia, y que quede debidamente acreditado. De esta manera, bastará para entender concluso un procedimiento administrativo dentro del plazo máximo que la ley le asigne, en aplicación del referido artículo 58.4, el intento de notificación por cualquier medio legalmente admisible según los términos del artículo 59, y que se practique con todas las garantías legales aunque resulte frustrado finalmente, y siempre que quede debida constancia del mismo en el expediente. En relación con la práctica de la notificación por medio de correo certificado con acuse de recibo, el intento de notificación queda culminado, a los efectos del artículo 58.4 de la Ley 30/1992, en la fecha en que se llevó a cabo, siempre que quede constancia de ello en el expediente».

Requerida la Dirección General de Tráfico para que explicara el criterio seguido por el Centro de Tratamiento de Denuncias Automatizadas, esta señaló que el organismo cumplía de manera escrupulosa lo fijado por la normativa vigente y, en concreto, lo referido a la práctica de las notificaciones por medios que permitan tener constancia de la recepción por el interesado (envíos certificados). Sin embargo, añadía que ello no obstaba a que, en determinados tipos de notificaciones, se realizara, con anterioridad al envío certificado, un envío por correo ordinario, por cuanto que la práctica venía demostrando que los interesados tenían acceso al mismo con mayor facilidad. Concluía el informe indicando que, con posterioridad a este envío ordinario, se remitía siempre la misma notificación por correo certificado, salvo que no tuviera sentido, como en aquellos casos en los que el interesado ya hubiera dado cumplimiento al contenido de la misma.

Esta explicación no convenció al Defensor del Pueblo. La notificación es una condición jurídica de eficacia del acto administrativo. La Ley no señala expresamente de qué forma debe practicarse la notificación, pero sí que es muy clara al establecer que lo relevante es el efecto de dicha notificación: tener constancia de la recepción por el interesado o su representante. La jurisprudencia ha recordado, reiteradamente que, en Derecho, la forma por la forma no tiene valor jurídico, ya que los requisitos formales valen en cuanto que incorporan y garantizan derechos materiales. La seguridad jurídica y el principio de eficacia exigen el establecimiento de plazos que eviten la permanente situación de pendencia o de impugnación.

En los procedimientos iniciados de oficio, las dificultades para practicar adecuadamente las notificaciones no son un problema nimio. Con la incorporación al mundo laboral de todos los miembros de la familia, las notificaciones que, habitualmente, se realizan en la misma franja horaria laboral, generan un importante número de rechazos (por ausente, caducado...). En un elevado porcentaje de casos, la notificación no se puede producir y, a partir de ese momento, entran en funcionamiento los sistemas generales de publicidad (que introducen también otros problemas adicionales).

Por todo lo anteriormente expuesto, se solicitó a la Dirección General de Tráfico que el Centro de Tratamiento de Denuncias Automatizadas reconsiderara el criterio hasta el momento aplicado y ajustara en todos los casos su actuación a lo indicado en el artículo 59.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (15000703).

En materia de notificaciones, es preciso recordar que todavía es escaso el porcentaje de ciudadanos que hacen uso de la Dirección Electrónica Vial. Probablemente, una de las razones resida en el desconocimiento de la existencia de dicho instrumento.

Por su parte, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, que previsiblemente entrará en vigor en octubre de 2016, potencia la comunicación electrónica entre la Administración pública y los ciudadanos. Y, aunque todavía no es práctica generalizada, sin duda, se convertirá en la forma de comunicación habitual en un futuro no muy lejano.

Por esta razón, se ha solicitado a la Dirección General de Tráfico que considere la posibilidad de realizar una campaña de publicidad de la Dirección Electrónica Vial, a los efectos de que, gracias a su difusión, pueda ser conocida y utilizada por un mayor porcentaje de la población que, hasta el momento, desconoce su existencia (15000703).

Silencio administrativo

Otro de los problemas que suscitan mayor rechazo en los ciudadanos es la falta de contestación de los órganos sancionadores a los recursos de reposición presentados. Una ciudadana comunicó que el recurso de reposición que había presentado en fecha 30 de diciembre de 2011, ante el Ayuntamiento de Beas (Huelva), todavía no había sido resuelto.

Si bien el artículo 82.5 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Tráfico Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, establece que «El recurso de reposición regulado en este artículo se entenderá desestimado si no recae resolución expresa en el plazo de un mes, quedando expedita la vía contencioso-administrativa»; por otro lado, conforme el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 20 de noviembre, sobre Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, la administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, en relación con esta cuestión, ha establecido que «el silencio no es una opción para que la administración pueda elegir entre resolver expresamente o no hacerlo, sino una garantía para los administrados frente a la pasividad de los órganos obligados a resolver, garantía de la que se puede hacer uso o esperar a la resolución expresa sin que ello pueda comportar en principio ningún perjuicio al interesado» (STS de 28 de octubre de 1996).

La administración tiene la obligación de resolver en todos los casos, con independencia de los otros efectos jurídicos que se puedan producir por el mero transcurso del tiempo (como puede ser la caducidad, el silencio positivo o negativo, etcétera).

Asimismo, es preciso recordar que el artículo 42.7 de la citada Ley 30/1992, establece que el incumplimiento de la obligación de resolver puede dar lugar a la

responsabilidad disciplinaria del personal al servicio de las administraciones públicas que tengan a su cargo el despacho de asuntos, así como los titulares de los órganos competentes de las administraciones públicas.

Después de cuatro años de espera, el Ayuntamiento de Beas (Huelva) dictó una resolución, de fecha 3 de marzo de 2015, en la que estimó íntegramente el recurso de reposición presentado por la compareciente (12005744).

Un año más, se hace necesario insistir en la idea de que los órganos sancionadores deben respetar escrupulosamente las garantías del ciudadano en el procedimiento sancionador. 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.

3.7.2 Otras cuestiones de tráfico

Señalización

La colaboración ciudadana en materia de señalización puede ser muy eficaz, pero no siempre obtiene una respuesta satisfactoria del órgano municipal competente. Un ciudadano se dirigió al Defensor del Pueblo para comunicar que, en el mes de septiembre de 2009, había presentado una solicitud ante el Ayuntamiento de Carabaña (Madrid) con la finalidad de que se procediera a la colocación de una señal de tráfico en la calle que daba acceso a la Urbanización de las Casas Vega de la localidad, pero dicha solicitud no había sido contestada por parte del ayuntamiento.

En fecha 5 de marzo de 2013, después de cuatro requerimientos, se recibió un informe del Secretario de la Corporación, en el que certificaba que la Junta de Gobierno local del ayuntamiento había acordado colocar un espejo que mejorara la visibilidad y una señal vial de «calle cortada» en el acceso a ese vial desde la Avenida de Tielmes.

Tiempo después, el ciudadano se dirigió nuevamente a la institución para comunicar que el citado acuerdo municipal no se había ejecutado. Se solicitó al Consistorio que informara de las causas de la falta de ejecución del acuerdo, habida cuenta de que en el mismo se había indicado que dicha medida se adoptaba tras la visita de inspección realizada, y después de haber constatado el peligro que suponía la falta de señalización y la mala visibilidad de la calle.

El Ayuntamiento de Carabaña informó de que, debido a la precaria situación económica en la que se encontraba el Consistorio, no se había podido adquirir nuevo material de señalización y, que en el momento que se tuviera disponibilidad económica, se procedería a instalar la misma.

El día 6 de agosto de 2013, el Defensor del Pueblo, teniendo en cuenta la situación de riesgo existente, envió un nuevo escrito al Ayuntamiento instando a la inmediata colocación de la señalización, e indicando que no era admisible el motivo de falta de recursos económicos aducido, habida cuenta de que no se trataba de una cuantía tan importante como para que supusiera un desfase presupuestario en las cuentas municipales.

El Ayuntamiento de Carabaña no contestó al Defensor del Pueblo hasta el día 13 de noviembre de 2015, mediante un escrito en el que manifestó su sorpresa por el hecho de que, desde el año 2011, no se hubiera dado una solución a la cuestión planteada. El Consistorio comunicó que se había puesto en contacto telefónicamente con el interesado y, después de una visita al lugar, se había resuelto el problema (11005092). El Defensor del Pueblo considera que situaciones como la descrita debería poder resolverse sin demora y en breve plazo.

Un poco más diligente, aunque tampoco en exceso, fue el Ayuntamiento de Selaya (Cantabria) en atender la solicitud de un representante de una comunidad de propietarios, registrada en fecha 23 de septiembre de 2013, referida a la necesidad de señalización vertical y horizontal en la calle Linares de dicho municipio. Después de dos requerimientos, el Consistorio informó que se había encargado a los servicios técnicos municipales el estudio de la solución más correcta desde el punto de vista de la seguridad vial. Asimismo, comunicó que también estaba previsto hacer un badén y colocar algunas señales de tráfico (14003976).

Lengua de las actuaciones

Las incidencias de carácter lingüístico de las que tiene conocimiento el Defensor del Pueblo en esta materia, en las comunidades autónomas donde existe la cooficialidad de lenguas, no son muy numerosas, aunque alguna de las actuaciones es digna de ser destacada.

La configuración legal de la cooficialidad de las lenguas viene establecida en el artículo 3 de la Constitución Española (dispone que el castellano es la lengua oficial del Estado, que todos los españoles tienen el derecho a utilizar y el deber de conocer) y en los Estatutos de Autonomía de aquellas comunidades autónomas con lengua propia.

La jurisprudencia ha establecido que el uso de una lengua oficial en un territorio es un derecho subjetivo del ciudadano, y consecuencia de ese derecho individual es el hecho de que las administraciones están obligadas a respetar la elección del ciudadano. Asimismo, la sentencia del Tribunal Constitucional 82/1986, de 26 de junio, estableció que «...es oficial una lengua, independientemente de su realidad y su peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio de

comunicación en y entre ellos, y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos».

En una de las quejas recibidas, un ciudadano catalán trasladaba a esta institución su preocupación por la dificultad de realizar el trámite de identificación del conductor del vehículo por medios electrónicos, dado que los requerimientos de identificación de la página web del Servei Català de Trànsit remitían al dominio www.gencat.cat/transit, cuyo contenido no comprendía al estar redactado exclusivamente en catalán.

En este sentido, es preciso recordar que la lengua se percibe socialmente como una parte significativa de la cultura y de la identidad colectiva, de forma que, el sentimiento de menosprecio de la lengua que cada uno considera propia, ocasiona un agravio subjetivo que es comprensible (STSJC 316/2012, de 23 de mayo).

Asimismo, la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, estableció que la posición jurídica de las lenguas oficiales es de paridad jurídica para todos los poderes públicos radicados en Cataluña (FJ14) y que el poder de disposición lingüística radica en los ciudadanos y en el derecho de estos a recibir las comunicaciones en castellano se tiene que hacer efectivo sin formalidades o condiciones que conlleven una carga u obligación (FJ23).

De acuerdo con los antecedentes expuestos, se procedió a solicitar al Servei Català de Trànsit información sobre las previsiones que existían para hacer posible el acceso a dicha página web en castellano, y sobre la posibilidad de modificar la referencia que se hacía constar en las notificaciones sustituyéndola por otra («oficina virtual de trámites» o «sede electrónica») que facilitara al ciudadano acceder al contenido en cualquiera de las dos lenguas oficiales en Cataluña.

La Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística de la Generalitat de Cataluña, establece que el catalán y el castellano, como lenguas oficiales, pueden ser utilizadas indistintamente por los ciudadanos y ciudadanas en todas las actividades públicas y privadas sin discriminación, y que los actos jurídicos realizados en cualquiera de las dos lenguas oficiales tienen, por lo que se refiere a la lengua, plena validez y eficacia.

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica de esta institución, se formuló **al Servei Català de Trànsit** una **Recomendación** en el sentido de solicitar que se sustituyera la referencia a la web www.gencat.cat/transit por otra que facilitara el acceso a la información tanto en catalán como en castellano, en la notificación de los requerimientos del Servicio Catalán de Tráfico para identificar al conductor de un vehículo que presuntamente había cometido una infracción.

El Servei Català de Trànsit contestó recientemente que se habían iniciado los estudios previos que permitirán la licitación del contrato de traducción al castellano de la

página web http://transit.gencat.cat y que se procederá a la inmediata traducción del apartado que hace referencia a los trámites electrónicos de los expedientes sancionadores de tráfico. Sin embargo, no se mencionaba la posibilidad de sustituir en la notificación de los requerimientos para identificar al conductor la referencia a la web http://transit.gencat.cat por otra que facilitara el acceso a la información, tanto en catalán como en castellano, lo que ha provocado que se continúe con la tramitación del expediente, a través de una ampliación de actuaciones con dicho organismo (13028207).

Huelga de examinadores

Por otro lado, la huelga de los examinadores de tráfico, desconvocada el 29 de octubre de 2015, después de un mes y medio de paros parciales, ha provocado importantes disfunciones a nivel organizativo, entre las que se destaca el aplazamiento de 45.000 exámenes prácticos para la obtención del permiso de conducción. Se hace necesario recordar que el permiso de conducción es, en muchos casos, un mecanismo de acceso al mercado laboral y, por ende, un medio de integración social.

Como consecuencia de esta situación, se recibieron en la institución 167 quejas procedentes de Valencia, Barcelona y Alicante, que fueron admitidas a trámite, iniciándose actuaciones con la Dirección General de Tráfico. El objetivo del Defensor del Pueblo era tener conocimiento de la solución prevista por dicho organismo para abordar el problema: con el refuerzo de la plantilla de examinadores, mediante convocatorias extraordinarias, etcétera, o cualquier otra previsión de la Dirección General destinada a acortar los tiempos de espera de los alumnos para examinarse y solventar el problema (15013773).

Los examinadores también se dirigieron a la institución para trasladar su preocupación por la vulneración de su derecho de huelga por parte de la Dirección General. Según señalaban los afectados, los paros diarios se realizaban en las tres últimas horas de la jornada laboral (desde las 12 a las 15 horas). Sin embargo, desde la Jefatura Provincial les habían indicado que la Dirección General había dictado una instrucción en la que se acordaba que los examinadores que quisieran secundar los paros y estuvieran fuera de la comarca debían examinar hasta las 12.30 horas y luego regresar a la Jefatura.

Los comparecientes consideraban que el citado mandato conculcaba su derecho de huelga, habida cuenta que los paros se iniciaban a las 12 horas. La queja presentada por un grupo de examinadores de Málaga se admitió a trámite ante la Fiscalía General y ante la Dirección General de Tráfico, sin que hasta el momento se tenga contestación por parte de dichos organismos (15012726).

Una de las reivindicaciones de los examinadores durante la huelga fue la referida a la falta de creación de nuevas plazas de funcionarios, habida cuenta que no se cubrían ni tan siquiera las bajas ni tampoco las jubilaciones, lo que había provocado, en los últimos años, una sobrecarga de trabajo inasumible para los que estaban en activo. En esta cuestión, no solo quedó patente el descontento de los examinadores, ya que los profesores de autoescuelas y alumnos de dichos centros también se dirigieron al Defensor del Pueblo para comunicar los retrasos en las convocatorias de exámenes como consecuencia de la escasez de personal. Al cierre del presente Informe, se encuentran en trámite tres expedientes referidos a la falta de examinadores en las comunidades autónomas de Valencia (15011987), Navarra (15012708) y Baleares (15014449).

Siniestralidad vial

Según el último Informe Mundial sobre Seguridad Vial, elaborado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), cada año fallecen en el mundo 1.250.000 personas como consecuencia de los accidentes de tráfico. En España, en el año 2015, las cifras de siniestralidad vial son similares a las del año anterior, por lo que no parecen reflejar la continuidad de la tendencia decreciente que se evidenciaba en las estadísticas de años anteriores y las cifras siguen siendo inasumibles, a pesar del meritorio y encomiable esfuerzo de las administraciones competentes.

La disposición adicional cuarta del Real Decreto 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, establece expresamente la obligación de destinar las sanciones económicas a la financiación de la seguridad vial, prevención de accidentes de tráfico y a la ayuda a las víctimas.

La Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, en vigor desde el 1 de enero de 2016, mejora el tratamiento resarcitorio de los perjudicados por los accidentes de tráfico y establece un sistema indemnizatorio adaptado a la realidad actual, aunque habrá de estarse atento a la correcta interpretación de las nuevas tablas.

Sin duda, la nueva normativa supone un avance muy importante, teniendo en cuenta que, hasta el momento, se aplicaban unos baremos indemnizatorios muy desligados de la realidad. A pesar de ello, España continúa alejada de los estándares europeos. La vulnerabilidad del colectivo de víctimas de accidentes de tráfico hace necesario que se redoblen los esfuerzos en esta materia.

El día 15 de noviembre, se celebró el Día Mundial de las Víctimas de los Accidentes de Tráfico, y las principales asociaciones de víctimas reclamaron que las

administraciones competentes tomen buena nota de sus propuestas: a) aprobación de una ley de protección integral de las víctimas de accidentes de tráfico; b) un endurecimiento de las penas por delitos contra la seguridad vial; c) que los derechos reconocidos en la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito, se doten con presupuesto y personal propio; d) el rechazo de los indultos a los delincuentes viales; e) la modificación urgente de los tramos de carretera de concentración de accidentes; f) la realización de auditorias de construcción, mantenimiento y señalización de carreteras; g) incrementar la seguridad de los colectivos más vulnerables, como ciclistas o peatones, entre otras propuestas.

Han de proseguir los esfuerzos de las administraciones competentes para conseguir los objetivos marcados y, desde una visión multidisciplinar y filosofía unitaria, articular las respuestas precisas, eficaces y coordinadas para afrontar la siniestralidad vial y sus consecuencias. La seguridad vial debe ser una prioridad política.

4 MIGRACIONES

Consideraciones generales

El año 2015 ha finalizado en Europa con la peor crisis migratoria desde el final de la segunda guerra mundial. La situación que vive Europa de verdadera emergencia humanitaria, obliga a esta institución a estar especialmente alerta. El control de los flujos migratorios y la necesidad de que las personas que deseen entrar en Europa a través de nuestras fronteras lo hagan de manera legal y ordenada ha de ser necesariamente compatible con el respeto a los derechos humanos y a las obligaciones internacionales suscritas por España.

Según los últimos datos facilitados por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados más de un millón de personas, migrantes y refugiados, han accedido por mar a las costas europeas en 2015, frente a los 200.000 que lo hicieron en 2014.

En España, el año 2015 ha finalizado con un record en el número de solicitudes de protección internacional, unas 13.000 frente a las 6.000 formuladas en el año 2014. Si bien las cifras citadas no alcanzan si quiera el 1 % de las formuladas en la Unión Europea, sí que han supuesto un grave impacto para el sistema español de asilo que se ha visto desbordado tanto en la tramitación de las solicitudes como en las previsiones de acogida.

El principal reto al que se enfrenta España, muy especialmente dada su condición de única frontera terrestre europea con el continente africano, es sin duda la importancia de identificación ágil y de diferenciación entre las personas que intentan acceder a Europa de manera irregular, las que se encuentran en necesidades de protección internacional y las que no. Este ha sido uno de los principales objetivos de las recomendaciones formuladas al Ministerio del Interior, tras la entrada en vigor de la Disposición Final Primera de la Ley 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. La nueva regulación modificó la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social al añadir una disposición, concretamente la Disposición Adicional Décima, que establece un régimen especial para Ceuta y Melilla. Las citadas recomendaciones, de cuyo contenido se dará cuenta en el apartado correspondiente, han sido rechazadas.

Las consecuencias de la falta de identificación temprana de estas personas son variadas y afectan de manera directa al agravamiento de las condiciones de especial vulnerabilidad en la que se encuentran. Sin embargo, la respuesta a esta situación no puede ser española sino que ha de ser común y coordinada desde la Unión Europea, ya

que solo una respuesta de emergencia unificada por parte de Europa permitirá hacer frente a la actual crisis.

El Defensor del Pueblo viene alertando desde el año 2013 del cambio de perfil apreciado en las personas que acceden de manera irregular a territorio nacional a través de las ciudades de Ceuta y Melilla y de la necesidad de adoptar medidas urgentes para la adecuación del sistema de acogida español a esta realidad. Se reconocen en primer lugar los indudables esfuerzos realizados por la Secretaría General de Inmigración y Emigración en colaboración con la Dirección General de la Policía, que han conseguido agilizar el traslado desde los centros de estancia temporal para inmigrantes (CETI) a la península. Asimismo, se ha de dejar constancia un año más de la implicación del personal de la Administración y las ONG que trabajan en esos centros, los vecinos de las ciudades de Ceuta y Melilla, así como el comportamiento de los residentes que, salvo incidentes puntuales, han facilitado la normal convivencia, a pesar de la constante sobreocupación de los centros.

No obstante, se ha de dejar constancia también de las cuestiones no resueltas y que son motivo de preocupación para esta institución. La presencia sostenida de un alto número de menores de edad en el CETI de Melilla, que en algunos meses del año 2015 ha superado la capacidad teórica total del centro, así como de personas con discapacidades físicas severas ha motivado varias actuaciones y recomendaciones del Defensor del Pueblo, respecto de las que no se ha recibido respuesta al cierre de este informe.

Otra cuestión que no ha sido resuelta se refiere a la tramitación de las solicitudes de protección internacional y a las condiciones de acogida que reúnen las instalaciones del Puesto Fronterizo de Beni Enzar (Melilla). No obstante, se ha de dejar constancia del grado de implicación de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras y de la Jefatura Superior de la Policía en Melilla para intentar paliar, en la medida de sus posibilidades, las carencias detectadas. Asimismo, se resalta la excepcional implicación personal apreciada en los funcionarios de policía destinados en dichas dependencias que, a título personal, continúan llevando juguetes y otros productos de primera necesidad para hacer más llevadera la estancia de los menores de edad en las citadas dependencias, mientras que los adultos que les acompañan tramitan su solicitud de asilo. Se lamenta que no se hayan aceptado las dos recomendaciones formuladas que, a juicio de esta institución, habrían contribuido a mejorar las condiciones de las personas con necesidades de protección internacional que acceden a España a través de ese puesto fronterizo, de cuyo contenido se dará cuenta en el apartado correspondiente de este informe.

A finales de 2015, se han comenzado a apreciar mejoras en la demora existente para la formalización de las solicitudes de protección internacional así como en la

dotación de plazas de acogida. Sin embargo, la demora en la resolución de los expedientes pendientes de años anteriores continúa sin solucionarse y no parece que los nuevos efectivos asignados a la Oficina de Asilo y Refugio sean suficientes. Asimismo se ha de lamentar que, un año más, continúe sin ver la luz el reglamento de desarrollo de la Ley de asilo, pendiente desde el año 2009. Todas estas cuestiones serán analizadas en un estudio monográfico sobre el sistema de asilo en España que se pretende presentar en los primeros meses de 2016, una vez se dispongan de los datos definitivos correspondientes al año 2015.

Principales datos en 2015

El número de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor a 30 de junio de 2015 es de 4.933.231. Continúa aumentando el número de ciudadanos extranjeros a los que les es de aplicación el régimen comunitario (ciudadanos de países miembros de la Unión Europea y sus familiares), que suponen ya el 57,23 % de los extranjeros residentes en España. Se consolida el descenso del número de extranjeros en régimen general que acumula un descenso de 264.883 extranjeros tras ocho semestres consecutivos de disminución.

Como ya se apuntó en el informe anual correspondiente al año 2013, el cambio de status legal del colectivo de ciudadanos ecuatorianos residentes en España (160.383 en régimen general y 19.770 en régimen comunitario) es un buen ejemplo para entender hasta qué punto las cuestiones relacionadas con la extranjería afectan tanto a ciudadanos extranjeros como a españoles. Entre los años 2002 y 2014 casi 300.000 ciudadanos ecuatorianos han adquirido la nacionalidad española. Asimismo, el número de ciudadanos ecuatorianos residentes desciende un 11,54 % desde junio de 2014, lo que supone 23.501 ecuatorianos residentes menos.

Dos son los ámbitos donde se puede comprobar el impacto de esta nueva realidad. De un lado, las continuas quejas de ciudadanos extranjeros que se dirigen a esta institución por las demoras en la tramitación de sus expedientes de nacionalidad y, por otra parte, las quejas recibidas, tanto por parte de ciudadanos españoles como extranjeros, por las deficiencias en la atención y demoras en la tramitación de expedientes en los consulados españoles en el extranjero.

Demoras en la tramitación de los expedientes de nacionalidad

Como ya se indicó en el pasado informe anual, por razones sistemáticas se da cuenta del contenido de las quejas relacionadas con el Registro Civil en el apartado de Justicia de este informe aunque se encarga de su tramitación, desde el año 2010, el área de

Migraciones e Igualdad de Trato, ya que se refieren, casi de manera exclusiva, a actuaciones relacionadas con ciudadanos extranjeros; fundamentalmente, por demoras en la tramitación de expedientes de nacionalidad o denegaciones de inscripción de matrimonio entre ciudadanos españoles y extranjeros.

Por lo que se refiere a las quejas por demoras en la tramitación de los expedientes de nacionalidad, son tres las cuestiones que afectan a la Secretaría de Justicia respecto de las cuales, a pesar del reconocimiento expreso de los esfuerzos realizados por el citado organismo, no se han apreciado avances suficientes que permitan ofrecer una respuesta adecuada a los ciudadanos que, de manera constante, se han dirigido durante 2015 a esta institución quejándose de las largas demoras que soportaban sus expedientes de nacionalidad.

Se hace referencia en primer lugar a la situación en la que se encuentran los 353 expedientes de nacionalidad, aún pendientes de resolución, presentados antes del año 2010 y que no forman parte de la encomienda de gestión firmada con el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Inmuebles en el año 2012. La lentitud en la resolución de estos expedientes y la falta de información que se facilita a los interesados acerca de los motivos concretos de demora de sus expedientes motivan continuas quejas de ciudadanos que no alcanzan a comprender los motivos de este anormal retraso que en muchos casos alcanza los cinco años.

La segunda de las cuestiones que motiva un número importante de quejas se refiere a aquellos expedientes de nacionalidad, formulados entre los años 2010 a 2013, y que fueron incluidos en la encomienda de gestión citada. Los resultados globales del Plan Intensivo de Nacionalidad son, como ya se indicó en el pasado informe anual, sin duda positivos por el importante número de expedientes de nacionalidad resueltos (más de 500.000). Sin embargo, no parece que se hayan adoptado suficientes medidas complementarias para la resolución de los más de 40.000 expedientes pendientes según la última respuesta facilitada por la Secretaría de Estado de Justicia el pasado mes de octubre.

Otro grupo importante de quejas se refiere a los expedientes de nacionalidad presentados durante el año 2014. Las quejas recibidas desde mediados del año 2014 y hasta bien entrado el año 2015, se referían a la falta de información respecto al estado de tramitación de sus expedientes. La falta de respuesta de la Secretaría de Estado de Justicia, que se ha producido en enero de 2016, ha impedido a esta institución dar una respuesta adecuada a los ciudadanos que han mostrado reiteradamente su disconformidad con esta situación. Finalmente, se ha podido conocer que los expedientes de nacionalidad presentados en 2014 no se comenzaron a digitalizar hasta mediados de ese año. Asimismo, hasta el mes de abril de 2015 no se firmó una nueva encomienda de gestión con el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y

de Bienes Inmuebles cuyo alcance, a juicio de esta institución, resulta preciso aclarar ya que se tienen dudas respecto a la digitalización de la documentación complementaria y los efectos que los retrasos en esa digitalización está ocasionando en los expedientes presentados en 2014 (unos 150.000 expedientes).

El 7 de noviembre de 2015 se publicó en el BOE el Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia. La citada norma introduce importantes novedades cuyo impacto habrá de ser valorado en el próximo informe anual.

Como ya se ha indicado en anteriores informes anuales, las demoras en la tramitación de los expedientes de nacionalidad afecta a muy variados aspectos de la vida de ciudadanos extranjeros que residen legalmente desde hace largos años en España. Además, esas demoras afectan a sus familiares extranjeros, que en muchas ocasiones dependen económicamente del solicitante de nacionalidad española, y se encuentran con graves dificultades para renovar sus autorizaciones de trabajo y residencia a causa de la situación económica o se frustran proyectos familiares de emigración a otros países.

Principales quejas relacionadas con la actuación consular

Se consolida el cambio de tendencia en estos últimos años en los que al mismo tiempo que cae el número de extranjeros nacionales de terceros Estados con autorización de residencia temporal en España, crece el número de extranjeros titulares de tarjetas de residencia de larga duración, en régimen comunitario y de nuevos nacionales españoles. La situación económica ha hecho que se incremente el número de ciudadanos españoles en extranjero, con el consiguiente aumento de la carga de trabajo en nuestras oficinas consulares que no ha ido de la mano del necesario aumento de medios personales y materiales.

Otra cuestión que continúa ocasionando importantes retrasos en algunos consulados 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. Son continuas las quejas que se reciben de ciudadanos que solicitan la intervención de esta institución ante la demora que padecen sus solicitudes de nacionalidad formuladas en el registro consular del **Consulado de España en La Habana (Cuba).** El tiempo medio de demora en la tramitación de las solicitudes pendientes de nacionalidad en el citado registro consular no deja de aumentar, encontrándose a fines del año 2015 en 34 meses (es decir, que se están revisando ahora los documentos aportados por los interesados en el mes de octubre de 2012). Tanto la Secretaría de Estado de Justicia como la Dirección General de Asuntos Consulares y de españoles en el exterior

reconocen la necesidad de aumentar la dotación de medios humanos y materiales que no se ha llevado a cabo por restricciones presupuestarias.

La atención consular a los presos españoles en el extranjero supone un importante esfuerzo para el personal consular, especialmente difícil en aquellas demarcaciones muy amplias que tienen a su cargo a ciudadanos españoles que se encuentran en prisiones distantes entre sí, en ocasiones miles de kilómetros. Preocupa especialmente a esta institución la situación del único español condenado a pena de muerte en los Estados Unidos de América, así como la paralización de los expedientes de traslado de un buen número de ciudadanos españoles que se encuentran en cárceles peruanas. En ambos casos, resulta imprescindible incrementar los contactos diplomáticos que permitan agilizar los trámites. Asimismo, son constante objeto de atención aquellos casos especialmente dramáticos al tratarse de presos españoles gravemente enfermos o con menores de edad a su cargo. En todos estos supuestos los contactos con las autoridades consulares españolas son constantes así como con las defensorías del pueblo de cada país. En mayo de 2015 la defensora del pueblo presentó ante las Cortes Generales un estudio sobre la situación de los presos españoles en el extranjero, de cuyo resultado se da cuenta en el apartado correspondiente de este informe.

Principales quejas sobre procedimientos de residencia

Son constantes las quejas de ciudadanos extracomunitarios, cónyuges, ascendientes y descendientes de nacionales españoles, por la dificultad para obtener o renovar su tarjeta de residencia. Como ya se indicó en el pasado informe anual, se formularon **Recomendaciones** a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** para que se impartiesen instrucciones a fin de eliminar los requisitos de recursos económicos y seguro de enfermedad, tanto a cónyuges como a ascendientes de españoles, que no han sido aceptadas.

Se han realizado también numerosas intervenciones por la denegación de solicitudes de autorizaciones de residencia de hijos menores de edad de residentes legales, al no minorarse la cuantía exigida para considerar acreditada la suficiencia de medios económicos para la reagrupación familiar. En estos casos, la mayoría de las sugerencias formuladas han sido aceptadas por la Administración.

Se ha de dejar constancia para finalizar este apartado de las constantes quejas que se reciben de padres extranjeros de menores españoles, exponiendo las dificultades con las que se encuentran para mantener su residencia legal en España, tras la caducidad de su primera autorización de residencia por circunstancias excepcionales. A juicio de esta institución, la interpretación que realizan algunas subdelegaciones del

gobierno del artículo 124.3 del Reglamento de extranjería coloca a los progenitores de menores de edad españoles en una situación de irregularidad documental incompatible con el ejercicio de derechos fundamentales básicos que se analizan en el apartado correspondiente.

Actuaciones de oficio y resoluciones

Durante el año 2015 se han iniciado 36 nuevas actuaciones de oficio. Se han formulado 51 sugerencias, 13 recordatorios de deberes legales y 39 recomendaciones entre las que se resaltan las formuladas a la **Dirección General de la Policía** a fin de que se realicen las actuaciones oportunas que permitan compartir con las autoridades policiales extranjeras los datos de menores, posibles víctimas de trata, a efectos de su localización y evitar las situaciones de riesgo y explotación en las que puedan encontrarse, dada la naturaleza transnacional del delito de trata; a la **Secretaría de Estado de Justicia** a fin de que se adopten las medidas correctoras necesarias para asegurar la reposición en su derecho a obtener la nacionalidad española por residencia a aquellas personas que no han podido realizar el trámite de jura o promesa en el Registro Civil Consular en el período previsto por la norma, pese a haberlo solicitado; y la dirigida a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios**, para que se elabore con carácter urgente y en coordinación con el **Ministerio del Interior**, un protocolo de actuación para facilitar el acceso a España a los familiares de ciudadanos que ya son beneficiarios de protección internacional, sin esperar a la resolución del expediente de extensión familiar.

4.1 ASISTENCIA Y PROTECCIÓN EN EL EXTERIOR

Las oficinas consulares españolas han vivido en los últimos años un incremento en sus actividades debido, entre otras cuestiones, al creciente número de españoles inscritos en los distintos registros de matrícula consular. El último dato disponible del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE), publicado en marzo 2015, establece que el número de personas con nacionalidad española que residen en el extranjero alcanzó los 2.183.043, a 1 de enero de 2015. Esta cifra supone un incremento del 6,1 % (124.995 personas) respecto a los datos a 1 de enero de 2014.

Por otra parte, y según información facilitada por la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, durante los últimos años se ha observado un incremento del número de pasaportes expedidos y de instrumentos públicos notariales autorizados por las oficinas consulares.

A pesar de este aumento generalizado de actividades, la coyuntura económica no ha permitido un aumento de medios humanos y materiales. Se cita como ejemplo ilustrativo de lo anterior la queja interpuesta por un ciudadano español que exponía las dificultades encontradas para renovar su pasaporte en el Consulado General de España en Santo Domingo. Desde el Consulado se informó de que el departamento de pasaportes atendía de media diaria a unas 250 personas, y con los medios materiales y humanos disponibles no se podían asignar citas con mayor rapidez (15003884).

En otro caso, referido al Consulado de España en Guayaquil (Ecuador) una ciudadana se quejaba de la dificultad de contactar telefónicamente con el Consulado. En su respuesta el citado organismo reconocía que las crecientes consultas de usuarios, sobre todo españoles de origen y dobles nacionales, que están inscritos en el Registro de Matrícula Consular, dificulta en ocasiones la comunicación telefónica y se trata de suplir ese déficit con la información detallada contenida en la página web del consulado, así como a través del correo electrónico y con atención al público los días laborables en horario de 8.30 a 13.00 sin necesidad de cita previa (15008876).

Por último, se menciona aquí aunque se desarrolle en el apartado correspondiente a los registros civiles consulares, el impacto que ha supuesto para determinados consulados la tramitación de las solicitudes de nacionalidad en aplicación de la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, que no ha ido acompañado de un aumento de medios materiales y de personal.

4.1.1 Presos españoles en el extranjero

Como ya se adelantó en el pasado informe anual, en mayo de 2015 se presentó ante las Cortes Generales, un estudio sobre la situación en la que se encuentran los presos españoles en el extranjero. En el apartado correspondiente de este informe anual se analizan en detalle cada una de las recomendaciones formuladas. Se destacan ahora las formuladas para la regulación de los supuestos de acceso a la justicia gratuita para los españoles presos en el exterior que carezcan de recursos económicos, así como la solicitud de refuerzo de los medios personales y materiales en los consulados que atienden a un mayor número de presos.

El estudio analiza las principales reclamaciones planteadas por los presos españoles y sus familiares y detalla la situación de estos ciudadanos en Perú, Colombia, Marruecos, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Panamá, Brasil y Grecia.

Se da cuenta también de las carencias o deficiencias que presentan muchos de los centros penitenciarios, la asistencia económica a los detenidos españoles en el extranjero, o las dificultades existentes para la tramitación de los expedientes de traslado para cumplir condena en España.

Tanto para la elaboración del estudio, como para la tramitación de las quejas concretas o la realización de visitas a los centros penitenciarios en el extranjero se ha contado con la inestimable colaboración de las defensorías del pueblo de los países donde se encuentran los presos españoles, así como de la colaboración de nuestros servicios consulares que han realizado todas las gestiones necesarias para que las visitas pudieran tener lugar.

Se destacan a continuación las principales conclusiones del informe. Se constata en primer lugar que a pesar de las campañas realizadas durante los últimos años para concienciar a la sociedad de los peligros que conlleva acercarse a las drogas en los viajes al extranjero, el número de españoles que han sido recluidos por este motivo ha ido en aumento. Cuatro de cada cinco españoles que en la actualidad está cumpliendo condena en el extranjero lo hace por delitos relacionados con el tráfico de drogas.

Estos ciudadanos no suelen ser conscientes de las sanciones que conllevan en muchos países estas conductas, que en algunos casos son penadas con cadena perpetua e incluso la muerte. Con frecuencia se producen dificultades para entender el sistema judicial del país de reclusión, situación que se agrava en aquellos que tienen idiomas distintos al español.

Además de la duras condiciones en gran parte de los centros penitenciarios en el extranjero, muchos ciudadanos españoles, en régimen de libertad condicional o libertad provisional y que aún no pueden abandonar el país, se enfrentan a condiciones de precariedad que no siempre pueden encontrar la respuesta adecuada por parte de nuestras autoridades consulares, debido fundamentalmente a la carencia de los medios de que disponen para paliar estas situaciones.

Según información facilitada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, se ha producido un ligero descenso en el número de presos españoles en el extranjero. Así, mientras que 2014 finalizó con 1.735 ciudadanos españoles privados de libertad en el extranjero, a fines de 2015 eran 1.549 los ciudadanos españoles en esta situación. Por número, destacan los 302 españoles privados de libertad en Perú, la mayoría de ellos con una importante demora en la ejecución de sus expedientes de traslado. Ya se dio cuenta en el anterior informe anual de la preocupación de esta institución ante la demora que sufren los expedientes de traslado para cumplir condena en España de españoles que se encuentran privados de libertad en Perú. No se aprecian avances significativos que permitan solucionar las cuestiones que impiden que las autoridades peruanas autoricen la materialización de los traslados, ya aprobados por el Consejo de Ministros español, por lo que de manera constante se realizan intervenciones con las autoridades españolas en aquel país. Asimismo, es constante la colaboración con el Defensor del Pueblo peruano, especialmente en casos que necesitan de una actuación urgente por razones humanitarias (14004279).

En aquellos casos en los que se aprecia una especial vulnerabilidad se solicita de nuestras representaciones consulares un seguimiento individualizado de la situación de cada uno de los afectados, para comprobar que tienen cubiertas sus necesidades básicas. Especialmente en aquellos casos de reclusos que padecen enfermedades crónicas o graves en los que se verifica que se facilita el acceso a tratamientos y medicaciones necesarias para sus dolencias.

Durante el año 2015, regresaron a España dos ciudadanas españolas, madre e hija, que se encontraban privadas de libertad en Perú. El traslado de la madre era especialmente urgente, ya que por su delicado estado de salud, obedecía a motivos humanitarios. Se iniciaron actuaciones tanto con la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios,** como con el **Defensor del Pueblo de Perú.** En el mes de septiembre, ambas fueron trasladadas finalmente a España (13021102).

Asimismo, fue trasladada desde Perú a España, otra ciudadana española en un delicado estado de salud que, aunque permanecía estable, requería observación continua. Su expediente de traslado había sido aprobado por las autoridades españolas en el año 2013, y desde entonces faltaba la aprobación por parte de las autoridades peruanas. Desde la institución se llevaron a cabo diversas actuaciones y durante el pasado mes de octubre, fue expulsada a España en aplicación de una nueva regulación peruana que crea y regula el beneficio especial de salida del país (13021824).

Durante el año 2015, con motivo de viajes internacionales realizados para participar en jornadas de trabajo de interés para la institución, se han aprovechado los desplazamientos de la defensora y el adjunto primero o de personal de la institución para visitar a presos españoles en el extranjero. Así, se han visitado centros penitenciarios en Portugal, Colombia, Brasil, Argentina y Albania. Tras cada una de las visitas se han mantenido reuniones con los servicios consulares españoles, así como con las defensorías del pueblo de cada país al objeto de coordinar actuaciones que permitan mejorar las condiciones de vida en prisión o bien agilizar los expedientes de traslado.

Esta institución considera necesario que, al objeto de mejorar las condiciones de vida en prisión, se arbitren medidas a través de acuerdos con organizaciones humanitarias para facilitar el acceso de los presos españoles a libros, diarios o revistas, que les permitan no perder el contacto con nuestro país ni con la realidad fuera de prisión.

Ha continuado también la 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 Código Orgánico Integral Penal de la República del

Ecuador. Asimismo, se han iniciado actuaciones para conocer la situación penal de los internos que fueron condenados en aquel país y trasladados a España para continuar el cumplimiento de su condena (15009714).

A través de la citada fundación se ha tenido conocimiento también de casos urgentes que se pudieron resolver en atención a motivos humanitarios. Así por ejemplo, el caso de una ciudadana española que se encontraba privada de libertad en Ecuador, y que en su momento desistió de solicitar su traslado a España. Esta institución realizó diversas gestiones a fin de que se reconsiderara su solicitud, teniendo en cuenta su delicado estado de salud, y que concurrían circunstancias excepcionales. Finalmente, en junio de 2015 dicho traslado se hizo efectivo (15001166).

Un año más se ha de hacer mención al seguimiento que se realiza de la situación de una ciudadana española, privada de libertad desde hace más de cuatro años en Tailandia condenada a cadena perpetua. Como ya se indicó en el pasado informe anual, tras recaer sentencia en el año 2014, está ahora a la espera de cumplir los requisitos para solicitar su traslado a España. Durante el año 2015, se han mantenido constantes contactos con sus familiares y se ha hecho un seguimiento de las actuaciones de las autoridades consulares españolas, entre las que cabe destacar las gestiones realizadas desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación con su homólogo en aquel país o la reunión mantenida entre la Embajada española y el Defensor del Pueblo en Tailandia al objeto de explorar las posibilidades existentes que permitan acelerar las gestiones para hacer efectivo el traslado a España (11009832).

Para finalizar este apartado se hace referencia al seguimiento que se realiza desde la institución de la situación del único español condenado a pena de muerte en los Estados Unidos de América. En abril de 2014 tuvo lugar la vista oral del recurso de apelación presentado a fin de obtener un nuevo juicio en contra de lo decidido en el año 2012, cuando el juez desestimó el alegato de la defensa para celebrar un nuevo juicio o, en su caso, repetir el procedimiento probatorio. A la fecha de redacción de este informe el Tribunal continuaba sin pronunciarse. Se ha recordado a las autoridades consulares españolas la necesidad de continuar el seguimiento constante de su situación personal y penitenciaria redoblando los esfuerzos diplomáticos a fin de conseguir una pronta finalización del procedimiento de revisión de la condena que se encuentra en trámite (12013300).

4.2 ENTRADA A TERRITORIO NACIONAL

4.2.1 Actuaciones en puestos fronterizos

En el informe del pasado año se daba cuenta de la puesta en marcha de espacios específicos en los puestos fronterizos de El Tarajal (Ceuta) y Beni Enzar (Melilla) para la recogida y tramitación de solicitudes de asilo y se valoraba positivamente esta actuación, aunque se señalaban carencias observadas en este último, al que comenzaron a llegar numerosos solicitantes.

Durante el año 2015, se ha vuelto a visitar en dos ocasiones las dependencias habilitadas en el Puesto Fronterizo de Beni Enzar (Melilla). Tras la primera visita realizada en el mes de mayo, se pudo comprobar en primer lugar el esfuerzo realizado por los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía destinados en el Puesto Fronterizo de Beni Enzar que había permitido gestionar 2.082 solicitudes de asilo en los primeros cuatro meses de 2015. Asimismo, se observó con preocupación el importante número de familias con niños y el creciente número de menores no acompañados que accedían al citado puesto fronterizo para solicitar asilo y la inadecuación de las instalaciones habilitadas para la espera hasta que se procedía la formalización de la solicitud. Sin embargo, la inadecuación de las instalaciones intentaba ser suplida por la actuación de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que, a título particular, llevaban juguetes a las dependencias para facilitar la estancia a los menores que de manera diaria recibían.

Esta institución dio inmediato traslado de esta situación a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** y propuso que, con carácter urgente, se gestionara la presencia de una organización humanitaria que apoyara la labor policial desde el primer momento. El citado organismo respondió comunicando que consideraba suficiente la atención que recibían los solicitantes. Informaba además de que el Centro de Estancia Temporal (CETI) proporcionaba la manutención de los solicitantes que llegaban al mencionado puesto fronterizo, mientras se realizan los trámites para formalizar la petición de asilo y que la entrega de útiles de aseo, enseres personales o medicamentos se realizaba en el propio CETI donde son derivados los solicitantes.

Al objeto de poder valorar en profundidad la respuesta del citado organismo se giró nueva visita a las citadas dependencias a finales del mes de septiembre. Se constató que la presencia de menores de edad en las citadas dependencias no era puntual y, tras un examen de las cifras, se comprobó que las solicitudes de mujeres y niños suponían un 55 % de las formuladas en 2015. Se realizó una primera visita en horario de mañana y otra en horario nocturno. En ambas ocasiones se comprobó que el frigorífico de la sala de espera se encontraba vacío y que los niños que allí se encontraban no estaban acompañados de ningún adulto, mientras que sus progenitores

formalizaban la solicitud de asilo. Asimismo, se comprobó que una niña de unos cinco años de edad acompañaba a su padre en la entrevista ya que no había querido separarse de él. De manera particular, la funcionaria del Cuerpo Nacional de Policía que realizaba la entrevista había adquirido unos cuadernos y lápices de colores para facilitar la estancia de la niña durante la entrevista y así evitar, en la medida de lo posible, que la menor tuviese que revivir la historia contada por su padre.

Por todo lo anterior, esta institución confirmó la necesidad urgente de que los solicitantes contaran con asistencia social especializada, considerando el alto número de menores que llegaban al puesto fronterizo, la situación de angustia que presentaban los recién llegados fruto de su largo trayecto, el importante número de personas que tenía necesidades médicas y la frecuente presencia de menores no acompañados. También se comprobó que los acuerdos de colaboración para la manutención de los solicitantes de asilo en el Puesto Fronterizo de Beni Enzar, eran insuficientes. Todo ello motivó que se formulara una **Recomendación** para la adopción de medidas a fin de prestar un servicio de asistencia social a los solicitantes de asilo en el puesto fronterizo. Ya en los primeros días del año 2016, se ha recibido la respuesta de la Secretaría General de Inmigración y Emigración en la que se rechaza la **Recomendación** formulada. Esta institución considera que la respuesta recibida no tiene en cuenta las consideraciones formuladas por lo que se reiterará el contenido de esta, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (14023967).

Se consideró necesario también dar traslado a la **Dirección General de Política Interior,** organismo competente dentro del Ministerio del Interior, de la necesidad de agilizar la formalización y tramitación de las solicitudes de asilo en el Puesto Fronterizo de Beni Enzar (Melilla). En la primera visita realizada en el mes de mayo se solicitó al citado organismo que valorara la posibilidad de trasladar temporalmente a personal de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) a Melilla, pero la respuesta fue negativa. Durante la segunda visita realizada en septiembre se pudo conocer que, al llegar al puesto fronterizo, los solicitantes obtenían una cita para formalizar la petición días después y mientras tanto se debían desplazar al CETI para regresar al puesto el día de la cita. La causa de ello era que no había personal suficiente y, además, las dependencias no estaban habilitadas para pernoctar. Los retrasos acumulados, debido al continuo flujo de personas que solicitan asilo hace aumentar la demora. Según se ha podido conocer, en septiembre de este año ha habido días en los que se han registrado entre 50 y 60 llegadas (la mayoría, familias con niños). Según los datos provisionales conocidos correspondientes al año 2015, se han tramitado en el citado puesto fronterizo más de 6.000 solicitudes.

Además, se pudo comprobar que el número de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que han recibido formación específica para intervenir en la formalización de

las solicitudes de asilo es insuficiente, lo que obliga a que otros que aún no han recibido esa formación asuman eventualmente esta función, lo que provoca nuevos retrasos. Por ello, se formuló una **Recomendación** para que se dotara temporalmente el citado puesto fronterizo con personal de la Oficina de Asilo y Refugio que se hiciera cargo directamente de la formalización y tramitación de las solicitudes de protección internacional.

En los últimos días de diciembre de 2015 se ha recibido la respuesta de la Dirección General de Política Interior. El citado organismo ha respondido que no es posible ese traslado y que la propia OAR necesita ser reforzada y que están haciendo esfuerzos para resolver en plazo las solicitudes formuladas en el puesto fronterizo. La respuesta recibida no responde a los argumentos esgrimidos por esta institución, por lo que se continuará haciendo un seguimiento de la situación y se dará cuenta de ello en el próximo informe anual.

Esta institución debe insistir en que la ralentización de los trámites y el incremento del tiempo de espera de los solicitantes para formalizar su petición tiene consecuencias en el sistema de acogida. Los interesados deben permanecer en el CETI como mínimo hasta que se presente su petición y se admita a trámite y también hasta la emisión de su documentación como solicitante. Por ello, se reitera la necesidad de que los distintos organismos de la Administración con competencias en materia de protección internacional mejoren su coordinación y adopten una visión conjunta, de la totalidad del sistema de asilo que incluye no solo la tramitación de las solicitudes sino también la acogida de los solicitantes (14023967, 15008170).

Continúan abiertas las actuaciones ante la Secretaría de Estado de Seguridad al objeto de conocer el grado de ejecución de las obras proyectadas para la mejora de los puestos fronterizos melillenses de Barrio Chino, Mariguari y Farhana (13027471).

En el presente ejercicio también se han realizado dos visitas a las salas de asilo y rechazados de las terminales 1 y 4S del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas, dentro del marco de las visitas programadas por el Defensor del Pueblo, en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP). Como consecuencia de ello, se formularon varias sugerencias, entre las cuales se encuentran la necesidad de trasladar a las dependencias de la Terminal 1 a las personas cuya estancia esté prevista para más de 72 horas, como son los solicitantes de asilo, y garantizar su acceso a zonas con luz y ventilación natural. También la realización de obras de reparación, instalación de máquinas expendedoras de comida y de cambio de moneda para las personas retenidas, así como posibilitar que puedan comprar tarjetas telefónicas. Se sugirió que se anotaran las separaciones o aislamientos y prórrogas de internamiento de los que permanecen más de 72 horas pendientes de su rechazo en un libro de registro. En cuanto a la videovigilancia, se sugirió que se cubran todas las dependencias de las salas

de asilo y rechazados de las terminales visitadas y se instale en las salas de separación temporal. Algunas de las sugerencias han sido aceptadas y otras esperaban acometerse tan pronto hubiera disponibilidad presupuestaria. Se dará cuenta detallada del estado de cada una de ellas en el informe anual del MNP correspondiente al año 2015 (15013427).

4.2.2 Denegaciones de entrada

Las actuaciones referidas a los rechazos en frontera han continuado tras la recepción de quejas sobre este asunto. En su mayoría se referían a retenciones en aeropuertos internacionales y se formularon por familiares o amigos de las personas retenidas. La causa de denegación en la práctica totalidad de los supuestos se refiere a la carencia de algunos de los requisitos exigidos por la normativa para entrar en España, fundamentalmente por no contar con recursos económicos suficientes o no llevar la carta de invitación obligatoria para estancias en casas de familiares o amigos. En algún caso se ha intervenido ante la Administración por aspectos relacionados con la situación de las personas mientras están retenidas: acceso a medicamentos, atención sanitaria o cuidados especiales para bebés o menores de corta edad.

Como ya se indicó en el informe anterior, la denegación de entrada a personas que exhibían tarjeta de residencia de larga duración en vigor, por considerar los funcionarios del control de fronteras que estaban extinguidas por permanencia del extranjero fuera de España más tiempo del permitido, motivó que se formulara una **Recomendación** para que se dictaran resoluciones de extinción, que fue aceptada. Con posterioridad, se formuló un recordatorio de deberes legales, del que se dio cuenta en el pasado informe anual, para que la policía se abstuviera de retener o retirar la tarjeta de identidad de los extranjeros que tenían su autorización de residencia en vigor. El recordatorio no fue aceptado y dicha práctica continúa realizándose, por lo que se han seguido recibiendo quejas (15001885, 15010890, 15011979, 15014961).

4.2.3 Dificultades de los residentes en España para volver a entrar a territorio español

Las dificultades que padecen los ciudadanos extranjeros residentes en España que han extraviado o les ha sido sustraída su tarjeta de residencia continúa siendo objeto de atención por esta institución. La **Recomendación** formulada ante la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** para resolver esta situación de la que se daba cuenta en el pasado informe anual, no ha sido aceptada. El citado organismo comunicó inicialmente que si bien le corresponde desarrollar la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración, este asunto trascendía del ámbito de sus competencias e incidía en las de otros Departamentos ministeriales. Tras realizar las

oportunas consultas con dichos Departamentos (Asuntos Exteriores y Dirección General de la Policía) la Secretaría General de Inmigración y Emigración comunicó que ya existe una previsión para la coordinación entre dichos Ministerios que da solución a estos supuestos de falta de documentación española por extravío, robo u otras circunstancias. Por ello, estiman que no resulta necesario dictar nuevos criterios de coordinación.

Las quejas recibidas en esta institución ponen de manifiesto que la previsión a la que se alude es insuficiente y por ello se formuló la **Recomendación**. Se continuará prestando atención a las quejas que se reciban sobre este asunto con la finalidad de detectar si es necesario reclamar nuevamente soluciones para estos casos con carácter general (11017337).

4.3 ENTRADA DE EXTRANJEROS POR PUESTOS NO HABILITADOS

4.3.1 Puestos no habilitados

Varios ciudadanos y entidades sociales se dirigieron al Defensor del Pueblo solicitando la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Final Primera de la Ley 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. La nueva regulación modificó la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, al añadir una disposición, concretamente la Disposición Adicional Décima, que establece un régimen especial para Ceuta y Melilla.

La citada Disposición señala en su apartado 1 que los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España. Este rechazo, según su apartado 2, se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte. El apartado 3 dispone que las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional.

El Defensor del Pueblo no interpuso el recurso de inconstitucionalidad solicitado pero resolvió formular dos recomendaciones con fundamento en las conclusiones del análisis jurídico realizado sobre la nueva Disposición.

Resulta preciso recordar que esta institución mantiene desde el año 2005 que la entrada en territorio español se efectúa cuando se han traspasado los límites internacionalmente establecidos y no corresponde por tanto a la Administración decidir dónde coloca los obstáculos que será necesario traspasar para considerar que se ha

entrado en territorio nacional. Asimismo, los límites de la actuación de los funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españoles que actúan, dentro y fuera de nuestro territorio y singularmente en las zonas neutrales que separan Ceuta y Melilla del territorio marroquí, están también regulados por la ley española.

Respecto del régimen especial de Ceuta y Melilla, ya en el informe anual del año 2005, se reconocía la facultad del poder legislativo de establecer acotaciones territoriales para la vigencia de las leyes, sujetándose en todo caso a las normas constitucionales. Esa afirmación cobra ahora relevancia para explicar la postura del Defensor del Pueblo en relación con la Disposición Adicional Décima. La lectura del apartado primero de la citada disposición establece justamente eso: una acotación territorial para Ceuta y Melilla referida a «los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de esas dos ciudades mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera». En esos casos se establece que «podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada irregular en España».

El legislador ha optado en el caso que nos ocupa por establecer un nuevo procedimiento para las dos ciudades autónomas que se aplicará a «los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos». Sin embargo, la Disposición Adicional Décima mencionada guarda silencio respecto a cual debe ser ese procedimiento, más allá de la referencia que realiza en su apartado segundo a que el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional, de la que España es parte.

No corresponde al Defensor del Pueblo examinar la oportunidad de la medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino únicamente examinar si la decisión adoptada es irrazonable o carente de justificación o, por el contrario, entra dentro del margen de configuración del que goza en ejercicio de su libertad de opción en este ámbito (STC 17/2013). Desde esta perspectiva, se ha de analizar la motivación del legislador para el establecimiento de un régimen especial para Ceuta y Melilla. La especialidad de las ciudades citadas viene dada por su ubicación geográfica ya que constituyen la única frontera terrestre española con un tercer Estado no miembro de la Unión Europea. Por tanto, no se puede considerar irrazonable o carente de justificación que, tomando en consideración esa realidad, se establezca un procedimiento específico aplicable a Ceuta y Melilla.

La cuestión a analizar en este punto se centra en la comprobación de si la acotación territorial realizada para la aplicación de los procedimientos previstos en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en los supuestos de interceptación de un extranjero que intenta acceder irregularmente a territorio nacional, es respetuosa o no con las normas constitucionales. Esta institución considera que para ello, deberán tenerse en

cuenta en primer lugar los límites establecidos por el Tribunal Constitucional para que sean asumidos por el legislador en la regulación de los derechos de los extranjeros (STC 236/2007, de 27 de noviembre, F.4), concretamente el grado de conexión de los concretos derechos con la garantía de la dignidad humana, el contenido preceptivo del derecho, cuando este venga reconocido a los extranjeros directamente por la Constitución, el contenido delimitado para el derecho por la Constitución y los tratados internacionales y las condiciones de ejercicio establecidas por la Ley deberán dirigirse a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos, y guardar adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida.

En cuanto a los límites de la regulación de los intentos de entrada irregular en España, el Tribunal Constitucional en su sentencia del Pleno 17/2013, de 31 de enero analizó la naturaleza de la devolución, y entre otras cuestiones, estableció que la devolución no es, en sentido jurídico-técnico, una sanción, sino una medida gubernativa de reacción inmediata frente a una perturbación del orden jurídico, articulada a través de un cauce flexible y rápido. Sin embargo, esa flexibilidad y rapidez no significa que la resolución que acuerda la devolución no haya de respetar las garantías previstas en la legislación general sobre procedimiento administrativo. El Alto Tribunal se refiere especialmente a la necesidad de que la resolución que se dicte en el procedimiento de devolución atienda a los principios de publicidad de las normas, contradicción, audiencia del interesado y motivación de las resoluciones.

La citada STC 17/2013 estableció también con carácter general respecto de los procedimientos de extranjería que no existe un derecho a la completa tramitación de un procedimiento administrativo en materia de extranjería que concluya, en todo caso, con una resolución sobre el fondo del asunto. Sin embargo, deja claro que las garantías derivadas del artículo 106 CE se satisfacen si los interesados tienen derecho a someter al examen de los Tribunales la legalidad de los que ellos consideran un incumplimiento por parte de la Administración de las obligaciones nacidas de la Ley. Extremo que se asegura mediante la obligación de motivación y el carácter impugnable de la decisión administrativa, evitando así que existan comportamientos de la Administración pública inmunes al control judicial.

Por su parte, la Directiva 2013/32/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, tiene como objetivo principal desarrollar nuevas normas para los procedimientos en los Estados miembros para conceder o retirar la protección internacional, con vistas al establecimiento de un procedimiento común de asilo en la Unión. Las principales garantías que habrán de ser tenidas en cuenta en el desarrollo del procedimiento previsto en dicha Disposición con vistas a garantizar un acceso efectivo al procedimiento de examen, es una adecuada formación de los funcionarios que entren en

primer lugar en contacto con personas que busquen protección internacional, en particular, aquellos que lleven a cabo labores de vigilancia de las fronteras terrestres o marítimas o que realicen controles fronterizos. Además, los Estados miembros deben esforzarse por identificar a los solicitantes que necesitan garantías procedimentales especiales (por razón, entre otros, de su edad, género, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, enfermedad grave, enfermedad mental o consecuencias de torturas, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual).

Hay que recordar que el principio de no devolución (*non-refoulement*) impide a un Estado entregar un individuo a otro Estado en el que existan riesgos graves para su vida o su integridad física debido a su raza, nacionalidad, religión, etcétera. El derecho internacional no solo prohíbe esta forma directa de devolución; también prohíbe la entrega de una persona a un Estado que podría a su vez entregarlo a un tercer Estado donde ese riesgo existe (Artículo 33 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el estatuto de los refugiados y artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos).

Además, las expulsiones colectivas no permiten que el Estado examine la situación particular de cada individuo y por lo tanto no se puede evaluar si está bajo el riesgo de daños graves en el sentido del principio de *non-refoulement*. Por ello, este tipo de expulsión está prohibida y así se determina por numerosos tratados internacionales, entre otros en el artículo 19.1 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. También se reconoce en el artículo 4 del protocolo 4 al Convenio europeo de derechos humanos.

La primera de las recomendaciones formuladas se refería a la necesidad de desarrollar con carácter urgente y por disposición reglamentaria, el procedimiento establecido en la Disposición Adicional Décima de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social. Se recomendó que el citado procedimiento contemplara la necesidad de dictar una resolución administrativa, con asistencia letrada y de intérprete e indicación de los recursos que se podrán interponer contra ella. Todo ello de conformidad con la interpretación realizada del alcance del artículo 106 de la Constitución española para los procedimientos de extranjería, por la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/2013, de 31 de enero.

La segunda **Recomendación** se centraba en la necesidad de dejar constancia escrita en el procedimiento de que al extranjero se le ha facilitado información sobre protección internacional y que se ha verificado, mediante un mecanismo adecuado de identificación y derivación, las necesidades de protección internacional, que no es menor de edad o la concurrencia de indicios de que pudiera ser víctima de trata de seres humanos. Todo ello de conformidad con lo previsto en la Directiva 2013/32/UE del

Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

Las **recomendaciones f**ormuladas no han sido aceptadas. En su respuesta, el Ministerio del Interior señala que el objetivo de la reforma legislativa es reforzar y clarificar la cobertura jurídica de las actuaciones de control y vigilancia fronteriza que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado llevan a cabo en los perímetros fronterizos de las Ciudades de Ceuta y Melilla y que la voluntad permanente del Gobierno español es aunar un equilibrio proporcionado entre el derecho y la obligación de un Estado de garantizar la seguridad interior de sus fronteras y el irrenunciable cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y, singularmente, de protección internacional.

También se indica que la Disposición hace explícita la garantía del respeto a la normativa internacional en materia de derechos humanos y, específicamente, de la reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria y adicionalmente señala que, no obstante el rechazo de quienes intenten la entrada ilegal en España, estos podrán solicitar, en su caso, el reconocimiento de la condición de refugiado o la protección subsidiaria en los lugares habilitados al efecto en los puestos fronterizos, de acuerdo con la normativa reguladora de las solicitudes de protección internacional en frontera.

Esta institución no comparte la posición del Ministerio del Interior sobre esta cuestión por las razones ya expuestas y que motivaron precisamente la formulación de las recomendaciones por lo que se concluyeron las actuaciones con diferencia de criterio (15009544).

Continúa abierto el procedimiento judicial iniciado como consecuencia de los fallecimientos que se produjeron en la frontera de El Tarajal (Ceuta) durante un intento de entrada irregular. En diciembre de 2015, la Fiscalía General del Estado informó del auto de sobreseimiento provisional dictado en octubre respecto de las muertes y lesiones imputadas y del sobreseimiento libre dictado respecto del delito de prevaricación por las expulsiones. En el mes de noviembre fueron presentados recursos de apelación por las acusaciones, de cuyo resultado se ha solicitado a la **Fiscalía General del Estado** que siga informando a esta institución (14003098).

Respecto a las actuaciones iniciadas en octubre de 2014, tras la recepción de 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, ya se dio cuenta en el pasado informe anual de que esta institución había suspendido las actuaciones, tras tener conocimiento del inicio de un procedimiento judicial por estos hechos. Durante el año 2015, se ha seguido

recibiendo información de la Fiscalía General del Estado respecto del curso del procedimiento. En agosto de 2015 se dictó auto de sobreseimiento provisional y de archivo respecto de los ocho agentes de la Guardia Civil imputados que fue recurrido por las acusaciones populares personadas en el procedimiento y desestimado por el Juzgado en noviembre de 2015. En el momento de la elaboración del presente informe, las asociaciones personadas en el procedimiento han comunicado a esta institución que han formulado recurso de apelación el día 18 de diciembre (14020455 y relacionadas).

Se da cuenta para finalizar este apartado del inicio de actuaciones ante la **Comisaría de Extranjería y Fronteras** con relación a dos naufragios. Uno de ellos tuvo lugar el 29 de octubre con 55 personas, entre ellas doce mujeres, dos de ellas embarazadas y, al menos un bebé. Salvamento Marítimo habría rescatado a 15 personas, 13 hombres y dos mujeres. Las actuaciones están dirigidas a determinar si a estas personas se les ha prestado la atención que necesitan, dado el trauma sufrido al presenciar el fallecimiento por ahogamiento de buena parte de los integrantes de la patera hundida. La segunda actuación, también en el mismo sentido que la anterior, se inició como consecuencia del naufragio de una embarcación el día 17 de noviembre a 138 millas de Gran Canaria con 46 personas a bordo, 22 de ellas fueron rescatadas por Salvamento Marítimo. Del resultado de ambas actuaciones se dará cuenta en el próximo informe anual (15006196, 15014097, 15015152).

4.3.2 Centro de estancia temporal de extranjeros de Melilla

En el pasado informe se hacía referencia a la visita realizada a finales de 2014 al Centro de Estancia Temporal de Melilla y las actuaciones seguidas ante la Secretaría General de Inmigración y Emigración tras la misma. En marzo de 2015, el citado organismo respondía que debido al volumen de ocupación se estaban haciendo esfuerzos para incrementar el número de traslados y se estaban poniendo en marcha medidas para mejorar la habitabilidad del centro, con refuerzo de personal y de medios materiales. Se comunicaba también que el servicio de guardería había sido suspendido por falta de personal, que los menores en edad escolar se escolarizaban en la medida de lo posible y los que no estaban en dicha edad estaban a cargo de los padres. Se comunicaba también que el personal del CETI realizaba una labor de implicación de los padres en sus responsabilidades y se reforzaba la atención a menores en edad preescolar y escolar que estaban a la espera de asignación de centro educativo (14023966).

Durante el año 2015, se han girado dos nuevas visitas al Centro de Estancia Temporal para inmigrantes de Melilla (en mayo y en septiembre). En la visita realizada en mayo, se valoró positivamente el esfuerzo de coordinación apreciado para la agilización de los traslados de residentes del CETI a la península, entre la Dirección

General de la Policía y la Dirección General de Inmigración. Se constató que la sobreocupación que padecía el centro no parecía poder solucionarse en un corto plazo. El día de esa visita la ocupación del centro ascendía a 1.509 personas. Por lo anterior, se reiteró a la Secretaría General de Inmigración y Emigración la necesidad de acometer con urgencia las obras de ampliación proyectadas para aumentar la capacidad del centro.

Se apreció que el cambio de perfil de residente del centro apreciado en la anterior visita (que había pasado de ser un varón joven, procedente del África subsahariana, a ser grupos familiares procedentes de Siria con necesidades de protección internacional) se consolidaba. El número de menores de edad residentes en el centro el día de la visita (530) superaba por sí solo la capacidad teórica del centro que es de 480 plazas. Por lo anterior, se reiteró la necesidad de hacer efectivos los refuerzos de personal anunciados. Además, se pudo apreciar que la agilidad de los traslados a la península de los grupos familiares dificultaba la efectiva escolarización de los niños por lo se dio traslado a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** de la necesidad de elaborar con urgencia, en colaboración con el Ministerio de Educación, un plan específico de actividades para estos menores.

La Secretaría General de Inmigración y Emigración dio respuesta a las conclusiones trasladadas el 9 de junio con fecha 23 de septiembre. Al objeto de evaluar en profundidad el contenido de la respuesta, se giró nueva visita al centro el día 30 de septiembre. El día de la visita, el CETI cuadriplicaba su capacidad, con una ocupación de 1.700 personas, entre ellas más de 500 menores. Se constató que, a pesar de que se realizaban traslados semanales de residentes a la península, estos resultaban insuficientes, teniendo en cuenta el grado de ocupación y el alto número de personas solicitantes de protección internacional, menores de edad y personas especialmente vulnerables. Se comprobó que en el centro residían personas con discapacidades físicas severas a los que resultaba imposible atender de forma especializada debido a la saturación del centro. Por ello, con fecha 9 de octubre, se recomendó a la Secretaría General de Inmigración y Emigración el traslado a la península de manera urgente, en colaboración con entidades especializadas en la acogida humanitaria, de todas aquellas familias con menores de edad, así como a las personas con discapacidad física.

También se dio traslado de la situación de los menores al **Ministro de Educación**, en particular sobre la carencia de actividades y la inexistencia de espacios seguros para ellos. También se hacía referencia a que el perfil de los menores de edad, en su inmensa mayoría de nacionalidad siria, con desconocimiento del idioma español y con graves traumas y carencias tras las experiencias vividas desde que salieron de su país, dificultaban su escolarización normalizada. Por ello, se recomendó a dicha autoridad que diseñara un plan para programar y atender, en coordinación con el

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, las necesidades educativas específicas de los menores de edad que llegan al CETI. En el momento de elaboración de este informe no se había recibido respuesta a las citadas recomendaciones (15008175).

Se constató también que en muchas ocasiones, se demoraba el traslado de los solicitantes de asilo a la península debido a que la tarjeta que les identifica como solicitantes y que es válida solo en Melilla no había sido expedida. La utilidad de dicha tarjeta es mínima dado que en muchos casos se expide inmediatamente antes del traslado y una vez efectuado este se anula y se emite una nueva en la península. Se recomendó que la expedición se realizara una vez en la península, en aras de una mayor eficacia y para evitar complicaciones innecesarias en los traslados. La **Dirección General de la Policía** no ha aceptado la **Recomendación** al considerar que, frente al principio de eficacia en la actuación de las Administraciones Públicas en el que está institución basó su **Recomendación**, debía primar el principio de legalidad que, a juicio del citado organismo, impedía compartir la argumentación esgrimida por esta institución (14023967).

4.4 MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

4.4.1 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 continuado el seguimiento con las distintas administraciones acerca del cumplimiento de las 41 **Recomendaciones** efectuadas por el Defensor del Pueblo en el informe monográfico *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad*, una vez publicado el Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados que recoge la mayoría de las recomendaciones.

Como se indicó en el anterior informe anual, el citado protocolo dispone la incoación de procedimientos de determinación de la edad, en determinados supuestos, a menores que son titulares de documentación acreditativa de dicha minoría. En el informe monográfico *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad*, el Defensor del Pueblo consideró que no se debía someter a dichos procedimientos a menores que se encuentran documentados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que regula los derechos y libertades de los extranjeros y su integración social. Como ya se informó en el pasado informe anual el citado protocolo fue recurrido ante la Sección sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Tras su admisión a trámite en diciembre de 2014, el mencionado Tribunal declaró su falta de competencia objetiva y ordenó la remisión de los autos a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la

Audiencia Nacional, procedimiento ordinario 378/2015, que aún no ha sido resuelto en el momento de cerrar este informe.

Ya se dio cuenta en el pasado informe anual de la doctrina jurisprudencial del Pleno de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo consistente en que el inmigrante de cuyo pasaporte o documento de identidad se desprenda su minoría de edad no puede ser considerado un extranjero indocumentado y sometido a pruebas complementarias de determinación de la edad, pues no cabe cuestionar sin una justificación razonable por qué se realizan tales pruebas cuando se dispone de un pasaporte válido. Durante el año 2015 se ha tenido conocimiento de otras nueve resoluciones en el mismo sentido del Tribunal Supremo.

Pese a la citada doctrina jurisprudencial, se han continuado recibiendo quejas acerca de la incoación de procedimientos de determinación de la edad a menores que cuentan con pasaporte u otra documentación que acredita su minoría de edad (15004584, 15004575, 15006881, entre otras).

En lo referido a la implantación del nuevo sistema informático de gestión de los Institutos de Medicina Legal (Orfila), que permita la cesión de información entre los mismos, **la Secretaría de Estado de Justicia** informó de la puesta en funcionamiento de la citada aplicación informática, en fase de prueba piloto, estando prevista su efectiva implementación a partir del año 2014. Se ha solicitado al citado organismo que continúe informando sobre la puesta en funcionamiento de la citada aplicación (11019553).

4.4.2 Otras cuestiones

En relación con el cese de tutela y la extinción de la autorización de residencia de los menores extranjeros no acompañados motivado por el abandono del centro en el que residen, se han continuado las actuaciones con los servicios de protección de la Ciudad de Melilla y de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sobre este asunto, se formularon Recordatorios de Deberes Legales a la **Subdelegación del Gobierno en Cádiz** y **a la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía** (14003838, 14003974 y 14018695).

Sin embargo, desde la entrada en vigor de la nueva redacción dada al artículo 172 del Código Civil por la Ley 26/2015, de 28 de julio, actuaciones de las entidades de protección de menores que tradicionalmente habían sido denunciadas por esta institución, son ahora legalmente reconocidas. La nueva redacción del citado artículo 172 establece en su apartado quinto nuevas causas de cese de tutela para los menores declarados en situación de desamparo y tutelados por una entidad pública. Establece que cesará la tutela cuando se compruebe fehacientemente que el menor se ha trasladado voluntariamente a otro país; que se encuentra en territorio de otra Comunidad

Autónoma que hubiese asumido su tutela; que entendiere que ya no es necesario adoptar medidas de protección a tenor de la situación del menor; que hayan transcurrido seis meses desde que el menor abandonó voluntariamente el centro de protección, o que se encuentre en paradero desconocido. En el próximo informe anual se hará una valoración del impacto que esta nueva regulación pueda tener en la protección de los menores extranjeros no acompañados.

El Defensor del Pueblo se interesó por la extinción de las autorizaciones de residencia de los menores una vez que acceden a la mayoría de edad, por parte de la Delegación del Gobierno en Melilla. La **Secretaría General de Inmigración y Emigración** remitió un informe de la Abogacía del Estado, en el que se avalaba dicha actuación. No obstante, la citada Delegación del Gobierno ha comunicado su criterio de no continuar extinguiendo la residencia concedida a los menores, manteniendo su validez hasta la fecha de su caducidad, por lo que se concluyeron las actuaciones iniciadas (14003839, 14003845, entre otras).

Se iniciaron actuaciones respecto a la tramitación de la autorización de residencia de los menores extranjeros no acompañados con la **Subdelegación del Gobierno en Granada** y **con los servicios de protección andaluces**. El menor estuvo a disposición de los servicios de protección andaluces durante más de cinco años, pese a lo que no obtuvo la residencia de larga duración que le correspondía. Una vez cumplida su mayoría de edad, el interesado, que estaba en tratamiento por una enfermedad mental y afirmaba haber sido diagnosticado con un elevado grado de minusvalía, fue expulsado del territorio nacional por encontrarse en situación de estancia irregular, al caducar la autorización de residencia temporal de la que era titular. Se concluyó la actuación dando traslado a dichos organismos de la incorrecta tramitación de la residencia del interesado y de las consecuencias de la práctica detectada en varias ocasiones de no documentar la residencia de los menores extranjeros de manera adecuada (15000842).

Se han recibido quejas relativas a las dificultades con las que se encuentran los menores extranjeros no acompañados, mayores de 16 años, para trabajar en España. En las tarjetas que documentan su residencia en España se consigna que los titulares no se encuentran autorizados para trabajar, pese a lo dispuesto en el artículo 186 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Extranjería. El citado precepto dispone que los menores están habilitados para trabajar una vez cumplidos los dieciséis años, sin necesidad de más trámites. Tras el inicio de actuaciones, la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** comunicó que una vez que la Delegación o Subdelegación del Gobierno correspondiente dicta resolución concediendo una autorización de residencia, esta queda reflejada en la aplicación informática común de extranjería, expidiéndose la correspondiente tarjeta por los servicios policiales en virtud de los datos reflejados en la misma, sin que los funcionarios

policiales puedan modificar los datos. Por su parte la **Delegación del Gobierno en Madrid** informó de que el tipo de autorización concedido a los menores tutelados por la Administración es el de «residencia temporal no lucrativa inicial», que no autoriza a trabajar, lo que no es óbice para que estos se encuentren autorizados para trabajar sin ningún otro trámite administrativo, a tenor de lo dispuesto en la normativa en vigor. Asimismo, comunicaba que en las tarjetas emitidas a menores que ya cuentan con dieciséis años, la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras puede eliminar de las mismas la alusión de «no autoriza a trabajar».

A la vista de la disparidad de la información remitida por ambos organismos, así como a las quejas recibidas sobre el asunto de otras comunidades autónomas, se han iniciado actuaciones con la **Secretaría General de Inmigración y Emigración,** órgano que tiene atribuida la administración de la citada aplicación informática común, según dispone la Disposición adicional sexta del citado Real Decreto 557/2011 (15000312, 15015005).

Una vez más, se han tenido que iniciar actuaciones ante la constancia en una resolución sancionadora de expulsión de datos referidos a las medidas de reforma a las que fue sometido el interesado durante su minoría de edad. En este caso se hubo de recordar a la **Subdelegación del Gobierno en Jaén** el deber legal de respetar la estricta confidencialidad de las reseñas de los menores y la prohibición de utilizar datos obtenidos de los expedientes tramitados bajo la Ley Orgánica 5/2000, de responsabilidad penal del menor, en procedimientos de adultos (15007933).

Se han recibido quejas de distintas asociaciones sobre la situación de un numeroso grupo de menores extranjeros que pernocta en las calles de la Ciudad de Melilla, desde donde intentan abordar una embarcación para cruzar a la península. Se hacía constar la peligrosidad para estos menores de la valla instalada para impedir el paso a la zona portuaria, ya que se ven obligados a descender por los acantilados para acceder a dichas instalaciones. Asimismo, se ponía de manifiesto que lo escarpado de la zona propicia que los menores se pongan en peligro al huir de los operativos policiales que se realizan para su localización, lo que ya ha ocasionado graves accidentes.

Se iniciaron actuaciones con la **Delegación del Gobierno en Melilla** y con los servicios de protección de menores, que han informado de las actuaciones policiales adoptadas para la localización de los menores, que han llegado a ser un centenar, así como de los intentos de fomentar su permanencia en el centro, pese a la dificultad de la tarea, al contar estos menores con un perfil diferenciado del resto de acogidos, ya que se encuentran al borde de la mayoría de edad acompañados de otros jóvenes ya mayores, y se niegan a integrarse en las actividades de formación y orientación programadas, lo que unido al carácter abierto de los centros dificulta su permanencia en los mismos.

Se ha comunicado a dichos organismos las dificultades encontradas por los menores: centros de protección saturados, demora en obtener autorización de residencia, extinción de la misma una vez acceden a la mayoría de edad, discriminación en su escolarización, etcétera; que desincentivan su permanencia en los centros de menores de la ciudad autónoma y suponen un acicate para que quieran dirigirse a la península. Se ha dado traslado de la necesidad de adoptar medidas que permitan abordar a pie de calle la situación de los menores desde puntos de vista distintos a los meramente policiales, adoptando medidas asistenciales y educativas, toda vez que las medidas coactivas no han demostrado efectividad.

Se ha solicitado que se inicien proyectos de actuación con los jóvenes que se encuentran próximos a su mayoría de edad o acaban de cumplirla y que se implementen programas de intervención social en la calle, ofreciendo opciones a los menores que pernoctan en la zona de la Ciudadela, con el objeto de reconducirlos al Centro de La Purísima y fomentar su permanencia voluntaria en el mismo (15008597).

4.4.3 Visitas a centros de menores

Centro de Menores Fuerte de la Purísima de la Ciudad de Melilla

El 28 de septiembre de 2015 se giró visita a la Ciudad de Melilla, dentro de las habituales actuaciones de inspección de la institución, en la que se visitaron varias dependencias administrativas, entre la que se encontraba el Centro de Menores Fuerte de la Purísima. Tras la visita se elaboraron unas conclusiones entre las que destacan:

- el alto grado de ocupación del centro, muy por encima de su nivel máximo;
- la demora en someter a los menores a procedimientos de determinación de edad, en caso de estar indocumentados;
- la mejora de las duchas y baños;
- la exigencia de que los cuidadores y educadores carezcan de antecedentes penales;
- el fomento de proyectos con los jóvenes próximos a la mayoría de edad;
- la implementación de programas de intervención social con los menores que pernoctan en la zona de la Ciudadela, al objeto de reconducirlos al centro;
- la adopción de medidas para solventar el mal olor proveniente del alcantarillado;

- las dificultades detectadas para la escolarización regular de los menores, lo que conlleva la segregación del resto de alumnos y la falta de titulación, entre otros inconvenientes.

Las citadas conclusiones se han remitido, ya en los últimos días de diciembre de 2015, a la **Consejería de Bienestar Social de la Ciudad Autónoma, a la Delegación del Gobierno y a la Fiscalía General,** por lo que en posteriores informes se dará cuenta del resultado de las actuaciones (15012933).

4.5 CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS

Durante el año 2015, el Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura (MNP) ha visitado en dos ocasiones el CIE de Algeciras (Cádiz) y sus dependencias de Tarifa (Cádiz). Con la visita multidisciplinar (con especialista en medicina legal y forense) a este último se han completado las visitas de estas características que se han realizado a todos los CIE.

Se está realizando un seguimiento sobre los cambios estructurales y de funcionamiento que afectan a los centros de internamiento de extranjeros (CIE) como consecuencia de la entrada en vigor 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. La experiencia acumulada por el Defensor del Pueblo en su doble condición de Alto Comisionado de las Cortes Generales y, desde 2010, MNP permitió que en el informe presentado en esta última condición en 2014 se hayan detallado de manera exhaustiva los criterios que, a juicio de esta institución, deben cumplir los CIE.

Las conclusiones de las visitas efectuadas a CIE en 2015, el seguimiento de las realizadas en 2014, así como las resoluciones formuladas tras las mismas podrán ser consultadas en el informe anual del MNP correspondiente al año 2015. Se destacan a continuación algunas de las cuestiones más relevantes.

Esta institución está pendiente de recibir nueva información de la **Secretaría General de Inmigración y Emigración,** sobre los trabajos destinados a la implantación del mecanismo de derivación sanitario previsto para todos los supuestos de traslados de residentes de los centros de estancia temporal para inmigrantes (CETI), a los centros de internamiento de extranjeros (CIE) con el fin de que remitan a los servicios médicos la información médica de los extranjeros que son trasladados desde los primeros a los segundos.

Tal como se indicaba en el informe del año anterior, adicionalmente a la adopción de un mecanismo que permite dicha práctica, se continúa a la espera de la redacción de

un protocolo de actuación que incorpora a la Secretaría General de Sanidad para articularlo a través de medios informáticos que supongan una garantía adicional en términos de seguridad, agilidad y protección de datos de carácter personal. Según se informó, el protocolo se encontraba pendiente de recibir los informes solicitados a diferentes instituciones, entre ellos la **Agencia Española de Protección de Datos,** a quien esta institución solicitó información. En febrero, el citado organismo comunicó que no había recibido petición formal al respecto por lo que se volvió a solicitar información a la Secretaría General de Inmigración y Emigración el pasado mes de abril sin que se haya recibido respuesta al cierre de este informe (12000281).

Continúan abiertas las actuaciones iniciadas en diciembre de 2011 con el fin de conocer las circunstancias en que se produjo la muerte por meningitis de una interna en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid, quedando a la espera de seguir recibiendo la información precisa sobre los hechos expuestos (11024730).

Han finalizado las actuaciones practicadas en relación con el fallecimiento de un interno en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Barcelona en diciembre de 2013, tras comunicar la Fiscalía que la Audiencia Provincial de Barcelona dictó auto en abril de 2015 confirmando el sobreseimiento provisional dictado en su día por el Juzgado de instrucción (13032593).

4.6 EXPULSIONES Y DEVOLUCIONES

En el pasado informe anual se dio cuenta de la **Recomendación** formulada a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras para la revisión de 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. Se solicitaba que se facilitara dicha asistencia cuando así se solicite y resulte necesario como expresión del derecho de tutela judicial efectiva. La Comisaría General de Extranjería y Fronteras ha aceptado la citada **Recomendación** al indicar que el derecho fundamental a la asistencia letrada de los extranjeros detenidos que van a ser expulsados, está plenamente garantizado en el artículo 17.3 de la Constitución española.

Según manifiesta, el extranjero detenido cuya expulsión va a ser ejecutada tiene derecho a solicitar la asistencia del letrado que ha seguido toda la tramitación de su expediente y expulsiones frustradas en su caso, o bien puede nombrar un nuevo letrado, o en todo caso, será asistido por un letrado de oficio.

Se informa de que dicha asistencia reúne las características de ser inmediata a la ejecución de la expulsión, de quedar documentada en los libros de registro, telefonemas y hojas de información de derechos y reforzada por la sanción penal y disciplinaria en la

que puede incurrir todo responsable policial que no garantice este derecho fundamental del detenido (14002261, 15000274, 15012683).

Se iniciaron actuaciones con la **Subdelegación del Gobierno en Cádiz** al conocer la situación de un ciudadano extranjero quien, tras resultar herido al intentar acceder de manera irregular a territorio nacional por la valla fronteriza de Ceuta, fue evacuado a un hospital en la península donde fue intervenido quirúrgicamente y perdió un ojo. La asociación que se dirigió a esta institución exponía que, mientras se encontraba en el hospital se había incoado un expediente sancionador por estancia irregular que había culminado con una sanción de expulsión. El letrado de la citada asociación interpuso un recurso de reposición que fue desestimado. El Defensor del Pueblo formuló una sugerencia solicitando la revocación de la resolución de expulsión a la vista de las especiales circunstancias humanitarias que rodeaban el caso. La Subdelegación del Gobierno en Cádiz rechazó en un primer momento la sugerencia argumentando que se había adoptado la resolución correspondiente, en estrictos términos de legalidad, teniendo en cuenta que el citado ciudadano había accedido a territorio nacional de manera irregular y que se habían tenido en cuenta las circunstancias individuales del caso concreto, sin que existiesen argumentos jurídicos suficientes para adoptar una resolución en contrario.

Esta institución elevó el contenido de la sugerencia al **Delegado del Gobierno en Andalucía** al considerar que dicha argumentación no había tenido en cuenta las circunstancias concurrentes. Se recordó que estuvo ingresado en el hospital desde su entrada a territorio español donde fue trasladado desde Ceuta por las propias autoridades españolas y que había estado en todo momento localizado debido a la gravedad de sus lesiones y a las numerosas citas médicas programadas, una vez obtenida el alta médica, a las que había acudido asistido por la asociación que formuló la queja. Finalmente, la sugerencia formulada fue aceptada, comunicando la revocación de la expulsión del interesado y la concesión de la autorización de residencia por circunstancias excepcionales (13033399).

En otro supuesto se iniciaron actuaciones con la **Delegación del Gobierno en Cantabria** al haberse acordado el mantenimiento de la sanción propuesta en un procedimiento de expulsión, cuando la interesada había contraído matrimonio con un ciudadano comunitario antes de que finalizara el procedimiento. Por ello, esta institución ha formulado una sugerencia —aún pendiente de respuesta— para que se revoque la resolución cuestionada por la que se impuso a la interesada una sanción de multa y que se deje sin efecto dicha sanción (14016928).

Se ha reiterado el contenido de la **Recomendación** formulada en el año 2012 al **Secretario de Estado de Justicia** para que se impartan las instrucciones que procedan a los encargados de los registros civiles para evitar que, de manera sistemática, se

considere la situación documental irregular de uno de los contrayentes, indicio suficiente para solicitar informe a la policía, que implique que el extranjero haya de personarse en dependencias policiales. En respuesta a dicha **Recomendación**, la administración ha rechazado de nuevo la misma reiterando el contenido del informe que ya remitió en el año 2012 en el que refiere que, el hecho de que exista la posibilidad de que al personarse en las dependencias policiales se ejecute una orden de expulsión dictada por el órgano competente sobre una de las partes, no debe llevar a cohibir en el encargado dicho celo, pues de otra manera se estarían —con la finalidad de evitar el cumplimiento de un acto legalmente dictado, salvo prueba en contrario— limitando los elementos de juicio del encargado con el consiguiente riesgo de consolidación de una situación fraudulenta (11017401).

Continúa abierta la actuación iniciada en el año 2012 con la **Subdelegación del Gobierno en Barcelona** relativa a la materialización de una resolución sancionadora de expulsión, dictada contra un ciudadano extranjero a pesar de que se había procedido a la revocación de la resolución sancionadora de expulsión y su sustitución por multa. Esto sucedió debido a la ausencia de las conexiones de las aplicaciones informáticas de las Oficinas de Extranjería con el Registro Central de Extranjeros en todo lo referente a los procedimientos sancionadores. A fines de 2015, la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** ha comunicado que se habían concluido los trabajos con la División de Tecnologías de la Información del Ministerio de Hacienda y Administraciones Publicas para la creación de un servicio web para la comunicación de estos casos desde la aplicación de extranjería del referido Departamento a la base de datos del Registro Central de Extranjeros que gestiona la Dirección General de la Policía. Estaba previsto su funcionamiento de manera inminente, por lo que se dará cuenta de la puesta en marcha efectiva del mismo en el próximo informe anual (12002745).

4.7 VÍCTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS

4.7.1 Protocolos de identificación a víctimas de trata

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 procesos penales seguidos por delito de trata de seres humanos en sus distintas caracterizaciones, recibiendo información periódica por parte del **Fiscal General del Estado** (10034879, 10034359, 11023665, entre otras).

Se ha solicitado también información a **la Secretaría General de Inmigración y Emigración** al objeto de conocer los resultados del Protocolo elaborado para la detección y actuación ante posibles casos de trata de seres humanos con fines de explotación sexual en los centros de migraciones y a los dispositivos propios o

subvencionados por dicha Secretaría General, a fin de valorar su eficacia y, en su caso, promover las modificaciones necesarias para mejorar dicha herramienta (15015918).

4.7.2 Víctimas menores de edad

Como consecuencia de las actuaciones practicadas en relación con las anomalías detectadas en la fuga de un centro de protección de menores madrileño de una menor víctima de trata, se ha puesto en evidencia la vulnerabilidad de estas personas debido a las pocas capacidades y recursos personales de los que disponen.

El ingreso de estas menores en los servicios de protección, junto a la falta de medidas específicas y la naturaleza del delito, supone un riesgo para los menores y por ese motivo el artículo 146 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, dispone en su apartado 2 que «la Institución pública responsable de la tutela legal de la víctima menor de edad o el Ministerio Fiscal podrán proponer la derivación del menor hacia recursos específicos para víctimas de trata de seres humanos por razones de protección o de asistencia especializada».

Por lo expuesto, resulta evidente la necesidad de un tratamiento específico para los menores 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. Por ello, ya se dio cuenta en el pasado informe anual de la **Recomendación** formulada a la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid y de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras para impulsar, en coordinación con el Fiscal General del Estado, un Protocolo de actuación específico para su puesta en marcha inmediata, siempre que se detecten indicios de trata de seres humanos en menores, o siempre que dichos indicios hayan sido advertidos por otros profesionales como consecuencia de su trato directo con el menor.

En respuesta a la **Recomendación**, la entidad de protección de menores autonómica reconoció las carencias de los centros de protección de menores en la atención a los problemas específicos que presentan estos menores pero afirmaba que, desde los centros se está en contacto con las entidades que trabajan en estos campos y el personal técnico y jurídico del Instituto Madrileño de la Familia y el Menor acudía a las formaciones, jornadas y foros que sobre esta materia se celebran en Madrid.

Por su parte, la Comisaría General indicó que el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los menores no acompañados, ya contempla los derechos que asisten a los que se hallen en situación de riesgo de sometimiento a

redes de trata de seres humanos. También se afirma que el citado instrumento jurídico recoge la información que deben recibir los menores extranjeros que se encuentren en dicha situación y el modo en el que se les debe transmitir.

La Fiscalía ha comunicado a esta institución que en las Jornadas de Fiscales Delegados de Extranjería se ha considerado imprescindible la creación y dotación de centros especializados para alojamiento y atención de las víctimas de trata de seres humanos menores de edad.

En este marco, desde la **Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad,** se pretende crear un grupo de trabajo para la elaboración del Protocolo marco relativo a la detección, identificación, asistencia y protección de los menores de edad víctimas de trata, **Recomendación** que esta institución formuló en el marco del estudio monográfico dedicado a la trata de seres humanos en España (13029644).

En el momento de cerrar este informe anual, se ha recibido una nueva queja de una asociación dando traslado de una situación muy similar a la anterior. Una menor, cuya mayoría de edad había sido incorrectamente determinada, fue detectada en el CIE de Madrid. Tras la realización de pruebas de determinación de la edad, ordenadas por el Juzgado de control del CIE, la menor fue puesta en libertad y acogida en un centro de protección. Se ha solicitado a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** información para conocer si se ha iniciado el procedimiento de identificación como víctima de trata de la menor y en el caso de haberse realizado la entrevista, si se ha contado con alguna organización especializada y si se ha elaborado el informe policial correspondiente. Se dará cuenta en el próximo informe anual de los resultados de esta actuación (15018645).

Se ha continuado realizando un seguimiento de las actuaciones realizadas para la correcta identificación de menores de corta edad que llegan en patera acompañados de adultas que presentan indicios de trata de seres humanos. Se ha podido comprobar que, tras ser derivados a un centro de acogida humanitaria, la mayoría de ellos abandonan el citado centro días después y que no se conoce el paradero actual de un importante número de estos menores (15010018).

El Defensor del Pueblo ha recomendado a la **Dirección General de la Policía** que se realicen las actuaciones oportunas que permitan compartir con las autoridades policiales extranjeras los datos de menores, posibles víctimas de trata, a efectos de su localización y evitar las situaciones de riesgo y explotación en las que puedan encontrarse, dada la naturaleza transnacional del delito de trata.

La citada administración ha comunicado que comparte con el Defensor del Pueblo la necesidad de adopción de las medidas citadas. Sin embargo, considera que resulta

necesaria una modificación de los reglamentos europeos, concretamente del Reglamento (UE) numero 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares de cara a la aplicación efectiva del Reglamento (UE) numero 604/2013, además de los cambios de programación en el sistema de búsqueda automático de datos «Afis» de Eurodac.

En el ámbito interno, a los menores extranjeros no acompañados se les toma la reseña decadactilar y fotográfica, para su inclusión en el subregistro de la base de datos Adextra, actuando el Sistema Automático de Identificación Dactilar (Said) de apoyo para garantizar la correcta protección de los anteriores, evitando que ante posibles cambios forzados de uso de datos de filiación del menor, se impida su correcta identificación y garantizando así, el correcto seguimiento por los servicios sociales y policiales que protegen a estos.

Cuando se produce la desaparición de uno de estos menores, la denuncia de los hechos activa los protocolos establecidos al efecto por la Secretaría de Estado de Seguridad y, en lo que respecta a la cooperación internacional, la grabación de la desaparición en la base de datos policial «Personas» se difunde automáticamente a nivel europeo a través del SIS-II.

En estos momentos, la difusión no incorpora de forma automática las impresiones dactilares del menor desaparecido, sino que se debe completar la información difundida mediante el envío de las impresiones dactilares y otros datos, en fichero digital, por Sirene e Interpol.

Desde la Unión Europea se esta contemplando la posible adquisición de un sistema de búsqueda automático (AFIS para el SIS-II) para este fin. La Comisaría General de Policía Científica ha indicado la conveniencia de contar con esta herramienta.

Al cierre de este informe se ha solicitado a la administración que continúe informando de las sucesivas actuaciones que se realicen para compartir con las autoridades policiales extranjeras los datos de menores posibles víctimas de trata (14004503, 14002585).

4.7.3 Plan de lucha contra la trata con fines de explotación laboral

Continúa sin existir un plan de lucha contra la trata con fines de explotación laboral. Las recomendaciones efectuadas por el Defensor del Pueblo a partir del informe monográfico *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles,* presentado en 2012, con actualizaciones posteriores, no han sido aceptadas.

Tras varias reuniones con asociaciones que trabajan con temporeros agrícolas se constató que la Inspección de Trabajo tenía muchas dificultades para llegar a los tajos o tareas, controlar el alta en la Seguridad Social y las condiciones de desarrollo de la actividad, ya que las fincas están cercadas y cualquier actuación ordinaria pierde el efecto sorpresa.

Sin embargo, se estima que una presencia de la Inspección de Trabajo en las zonas de salida de las fincas, seguida de un cotejo de las bases de afiliación al sistema especial agrario, así como el desarrollo de un plan de entrevistas aleatorias a los trabajadores que salen de las fincas, podría mejorar el control de esta actividad.

La constancia de estos hechos ha llevado al Defensor del Pueblo a solicitar información al **Ministerio de Empleo y Seguridad Social** sobre el resultado de las campañas de inspección realizadas por las autoridades laborales en estos asentamientos y otros de los que se tenga conocimiento, así como de las posibles denuncias por incumplimiento de las condiciones de trabajo, al objeto de conocer si existe algún plan específico de actuación a la vista de las denunciadas dificultades para llegar a conocer los tajos y comprobar los testimonios de posibles prácticas abusivas (12027197).

4.8 OFICINAS CONSULARES

Un año más se ha de hacer mención al iniciar este apartado al número de 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.

Se han continuado recibiendo quejas respecto a denegaciones de este tipo de visados por parte del Consulado de España en Nador (Marruecos). Se estimó la Sugerencia formulada por la denegación de un visado al estimar en fraude de ley el matrimonio de los solicitantes, al celebrarse por lo civil pese a profesar la religión musulmana. Asimismo, se aceptó la Sugerencia para conceder un visado, que se denegó por considerar su matrimonio en fraude de ley, pese a que la solicitante llevaba 25 años casada y tenía varios hijos. Se aceptó también una sugerencia para la concesión de visado a una menor de 17 años a la que se denegó la reagrupación con su madre, ya que ello supondría romper el vínculo familiar con sus abuelos y por la posibilidad de que la menor adoptase un desarrollo de socialización y estilos de vida no deseables (15000900, 14023900, 14021319, 14010759).

Han continuado las actuaciones en relación con las resoluciones dictadas por el **Consulado de España en Agadir (Marruecos)** en los visados para reagrupación familiar. Se formuló una sugerencia, que fue aceptada, solicitando la revocación de la

denegación del visado instado por la cónyuge de un extranjero residente, al cuestionar el consulado su vínculo matrimonial. Igualmente, se formuló una sugerencia al citado organismo por la resolución denegatoria dictada en el visado de reagrupación familiar de una menor, en el que se hace constar que «el objetivo es reagrupar al miembro de la familia que está próximo a cumplir la mayoría de edad y como consecuencia perderá el derecho a reagruparse» (15002133, 15013338).

En relación con los medios humanos y materiales con que cuentan los órganos consulares para ejercer las funciones que tienen encomendadas, se han realizado múltiples actuaciones. En una de ellas, se solicitó información a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** sobre las largas colas a la intemperie que soportan los ciudadanos para realizar gestiones en el Consulado General de España en Quito (Ecuador). Dicho organismo dio cuenta del incremento de la carga de trabajo que soporta el citado consulado, debido a la adquisición de la nacionalidad española por ciudadanos de origen ecuatoriano, a la llegada de españoles a dicho país por motivos laborales y al aumento de las solicitudes de visados. Se comunica que se ha habilitado un puesto adicional de información y que se están realizando gestiones para la implantación de un sistema de cita previa, que permita regular la gestión de los tiempos de espera de una manera más satisfactoria para los ciudadanos (14019102).

Sobre la demora de más de cuarenta y cinco días en la asignación de citas en la página web de la empresa que gestiona la presentación de solicitudes de visado en el Consulado General de España en Bogotá (Colombia), la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios informó que en el mes de mayo de 2015 se recibieron casi mil solicitudes al día, lo que provocó la saturación de la página y la demora en la asignación de citas, que en algunos casos se concedieron para una fecha posterior al viaje previsto. Para resolver la situación se adelantaron las citas concertadas con fecha posterior al viaje y se reservan doscientas cincuenta citas diarias, puestas a disposición de los interesados a media mañana y a media tarde para atender las solicitudes de viajes próximos o urgentes. Respecto a la tramitación preferente de los visados en régimen comunitario, se informa de que en la actualidad el sistema da un trato diferenciado según el tipo de visado solicitado (15006225).

Se iniciaron actuaciones por la demora de la Oficina Consular de la **Embajada de España en Islamabad (Pakistán)** en resolver de modo expreso los recursos interpuestos por los interesados. Las autoridades consulares remitieron informe de la Embajada en el que constaba que, ante la insuficiencia de los medios humanos para atender las solicitudes, se decidió volcar toda la información disponible sobre los procedimientos en la página web de la Embajada, lo que ha supuesto una mejora sustancial en la atención al público. Asimismo se trasladaba el importante incremento de

las solicitudes recibidas en el año 2015, tanto relativas al Registro Civil Consular, como a la legalización de documentos y a la tramitación de visados. Se informaba de que para intentar paliar las carencias con las que cuenta la Embajada se convocó un nuevo puesto de Jefe de Negociado y se incorporaron dos auxiliares administrativos, uno fijo y otro temporal. No obstante, dicho organismo considera que estas medidas no serán suficientes si continúa el aumento de las solicitudes (15002334, 15002793, 15011262 y relacionadas).

Se han iniciado también actuaciones con distintos organismos consulares respecto a las debidas garantías para los ciudadanos en la tramitación de los expedientes de visado. En una de ellas, motivada por la falta de resolución del recurso interpuesto por una ciudadana iraní contra de la denegación de su solicitud de visado, la **Embajada de España en Teherán (Irán)** comunicó que desestimó el mismo por silencio administrativo debido «a la carga de trabajo de la Sección Consular y la incapacidad de atender por escrito todos y cada uno de los recursos de reposición que se interponen». A la vista de lo informado, se recordó a dicho organismo el deber legal de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y de proceder a su notificación a los interesados (15001298).

Acerca de las deficiencias detectadas en la motivación de las resoluciones denegatorias de visados dictadas por los organismos consulares, se iniciaron actuaciones con las autoridades consulares por la denegación por la **Embajada de España en Nouakchott (Mauritania)** de un visado en régimen comunitario, motivada en que «las informaciones comunicadas para justificar el objeto y condiciones de la estancia prevista no son de confianza», pese a que se había aportado documentación oficial del vínculo familiar del solicitante con un ciudadano español y la dependencia económica del mismo, sin que la resolución dictada reflejase la documentación concreta que no se consideraba fidedigna. Se concluyó la actuación tras recordar a la Embajada el deber legal de motivar adecuadamente las denegaciones de visados de estancia en régimen comunitario, de acuerdo con lo dispuesto en el 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, de modo que los interesados puedan conocer las razones de la denegación (15006487).

En el mismo sentido se iniciaron actuaciones por la denegación por el **Consulado General de España en La Habana** de un visado en régimen comunitario, al no considerar justificado el propósito y las condiciones de la estancia prevista, pese a que la solicitante acreditó ser ascendiente de cónyuge de un ciudadano español y contaba con acta de manifestaciones de dicho ciudadano prestando su consentimiento para acogerlo. La Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios informó de que había indicado al citado Consulado que se notifique debidamente la

denegación en el presente caso, así como en todos los visados en régimen comunitario, reiterando las instrucciones impartidas a tal efecto a los órganos consulares (15003070).

También referida al Consulado General de España en La Habana se inició una intervención, al comprobar que dicho organismo desestima los recursos interpuestos contra la denegación de visados con un mismo formulario, en el que consta como motivo de la desestimación «no acreditar en el recurso, según lo establecido en el artículo 107.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la concurrencia de cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 62 y 63 del mismo texto legal», sin hacer referencia al caso concreto, ni a la información y documentación aportadas por los interesados. Se concluyó la actuación formulando un recordatorio de deberes legales a la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios sobre el deber legal de los órganos consulares de motivar adecuadamente las resoluciones denegatorias de visados, evitando utilizar formularios que no hagan referencia a las circunstancias particulares de los solicitantes (14009478).

Respecto a las motivaciones de las denegaciones de visados en régimen comunitario, de la que se daba cuenta en informes anteriores, la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios comunicó la imposibilidad de reflejar correctamente los motivos de la denegación, a causa de que los visados tipo Schengen están regulados por la normativa comunitaria, que dispone para su denegación la utilización del impreso uniforme recogido en el Reglamento 810/2009, que establece un código comunitario sobre visados. El citado impreso no recoge los motivos de denegación aplicables a los familiares de ciudadanos comunitarios especificados 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 en el territorio de la Unión, así como en el Real Decreto 240/2007, que transpone a nuestro ordenamiento dicha Directiva.

Esta institución entendió que dicha actuación no resultaba ajustada a derecho, por lo que dio traslado de dicho asunto al **Defensor del Pueblo europeo.** En su respuesta el citado organismo ha comunicado que el formulario armonizado para notificar y motivar la denegación de visados, establecido en el Código de visados, no es un instrumento adecuado para denegar un visado de entrada a un miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que entra en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/38/CE.

Se comunicó también que la propuesta de refundición del Código de visados, que se examina actualmente en el Parlamento Europeo y el Consejo, aboga por precisar las facilidades que han de concederse a los familiares de los ciudadanos de la Unión. Una vez que la propuesta haya sido aprobada, se modificará el Manual del código de visados

y se añadirán orientaciones detalladas sobre cómo los Estados miembros deben, entre otras cuestiones, motivar la denegación de visados de miembros de la familia de ciudadanos comunitarios, a los que les es aplicable la citada Directiva.

Asimismo, se comunicaba que la Comisión contactará con las autoridades españolas para aclarar la interacción entre las normas generales establecidas en el Código de visados y las disposiciones sobre los derechos de los familiares de los ciudadanos de la UE que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/38/CE.

A la vista de lo anterior, se ampliaron las actuaciones con la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios,** que ha comunicado que, atendido el criterio de la Comisión Europea, ha remitido instrucciones a las oficinas consulares para que las denegaciones de visados de familiares de ciudadanos comunitarios no se realicen con el modelo uniforme recogido en el Anejo VI del Código de Visados, sino con un modelo que recoja los motivos específicos de denegación aplicables a este tipo de visados (13021209).

También en relación con la correcta motivación para denegar visados solicitados por familiares de ciudadanos comunitarios, se han iniciado distintas intervenciones por resoluciones dictadas por el **Consulado General de España en Guayaquil (Ecuador).** Se formuló una sugerencia a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** dirigida a la concesión del visado en régimen comunitario solicitado por el hijo de una ciudadana española, denegado al considerar el consulado que no vivía a cargo de su madre ya que se cuestionaba, con carácter genérico, que las transferencias realizadas se dedicaran al sustento económico de los miembros de la familia y se consideraba que se dedican a la adquisición de viviendas. Se concluyó la intervención tras la aceptación de la sugerencia y la expedición del visado (14009771).

El citado Consulado denegó igualmente el visado a la hija menor de veintiún años de una ciudadana española, haciendo constar la resolución denegatoria que «no cumple los requisitos del artículo 2 del Real Decreto 240/2007». La Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios informó de que en la resolución adoptada se había producido una confusión entre los requisitos para la reagrupación de familiares en régimen general y los de entrada en el territorio nacional de familiares de ciudadanos de la Unión, por lo que se había instruido al citado consulado para que revisara el caso y expidiera el visado correspondiente (15007916).

Se inició una actuación por los requisitos exigidos para la concesión de visados de estancia en régimen comunitario, que constan en la página web de la empresa que gestiona la presentación de visados ante la **Embajada de España en Ankara (Turquía).** Entre otros requisitos, se exigía billetes de vuelta, reserva hotelera confirmada o carta de

invitación, seguro médico de viaje, carta de empleo, movimientos de la cuenta bancaria personal, etcétera. Se formuló una **Recomendación** a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** para que se impartan instrucciones a la Embajada de España en Ankara a fin de eliminar los requisitos *extra-legem* establecidos en la citada página web para la tramitación de visados de familiar de ciudadanos de la Unión. En su respuesta, la Dirección General comunicó que la versión inglesa sí que refleja de modo correcto los requisitos, al contrario que la versión en castellano, en la que constan requisitos no exigidos legalmente. Advertido el error, las autoridades consulares han trasladado a la empresa la necesidad de su corrección (14018639).

Han continuado las actuaciones acerca de los requisitos establecidos por los distintos consulados para considerar acreditada la dependencia económica de los ascendientes, y descendientes mayores de veintiún años, de ciudadanos comunitarios. Se ha iniciado actuaciones con el **Consulado General de España en Santo Domingo (República Dominicana)** en relación con los requisitos exigidos para considerar acreditada dicha dependencia, así como por la publicidad de los índices económicos utilizados para establecer la cuantía económica necesaria (15008910).

Asimismo, se han realizado actuaciones la denegación por el **Consulado General de España en Lagos (Nigeria)** de visados de reagrupación familiar solicitados por menores de edad. En este sentido se han efectuado dos sugerencias por la denegación de los visados solicitados por menores, al no aportar la documentación solicitada en el plazo previsto. En las mismas, se ha solicitado la concesión de los visados, una vez aportada por los interesados la documentación requerida que acredita el cumplimiento de los requisitos para ejercer su derecho a la reagrupación familiar, de acuerdo con el principio de interés superior del menor (14011186, 14021753, 15004455, entre otras).

4.9 PROCEDIMIENTOS DE RESIDENCIA Y CUESTIONES CONEXAS

4.9.1 Régimen comunitario

Requisitos normativos exigidos a los familiares de ciudadanos de la Unión

Se han continuado recibiendo quejas de ciudadanos extracomunitarios, cónyuges, ascendientes y descendientes de nacionales españoles, por la dificultad para obtener o renovar su autorización de residencia. Como reflejaba el anterior informe, se formularon recomendaciones a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** para que se impartiesen instrucciones a fin de eliminar los requisitos de recursos económicos y seguro de enfermedad, tanto a cónyuges como a ascendientes de españoles, que no

fueron aceptadas. Tras reiterar las recomendaciones, el citado organismo informó de que estaba realizando un estudio sobre la aplicación a los familiares de españoles de los requisitos estipulados en el Real Decreto-ley 16/2012, de 30 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones (13007759, 13025092 y relacionadas).

A la vista de la información proporcionada, se solicitó a la mencionada Secretaría General que incluyese en el citado estudio la revisión de la exigencia de medios económicos a los hijos menores de ciudadanos españoles, a los que se les ha denegado la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión por no cumplir sus ascendientes el requisito de suficiencia de medios económicos (14005121).

En la respuesta recibida el citado organismo reitera que considera que su actuación es regular y que se encuentra respaldada por la Sentencia de 27 de abril de 2012, del Tribunal Supremo, en la que se estipula que la reagrupación de familiares de ciudadanos españoles se regula por el 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, sin que dicha norma distinga entre los familiares de españoles y de ciudadanos de otros países de la Unión.

En atención a los fundamentos expuestos en las Recomendaciones formuladas, el Defensor del Pueblo considera que a los citados familiares de ciudadanos españoles no se les debe aplicar el Real Decreto-ley 16/2012, de 30 de abril, por lo que se han concluido las actuaciones iniciadas trasladando a la Secretaría General de Inmigración y Emigración la diferencia de criterio de esta institución sobre el presente asunto.

Acerca de la denegación de las solicitudes de residencia presentadas por cónyuges de ciudadanos españoles, se han aceptado las sugerencias efectuadas a la **Subdelegación del Gobierno en Barcelona y a la Subdelegación del Gobierno en Santa Cruz de Tenerife.** Asimismo, se aceptó la Sugerencia efectuada a **la Subdelegación del Gobierno en Las Palmas** por la concesión al interesado de una autorización de residencia, condicionada a la duración de la beca de la esposa (14011370, 14023733, 15008748). Por contra, no se han estimado las sugerencias dirigidas a la **Subdelegación del Gobierno en Valencia y a la Delegación del Gobierno en el Principado de Asturias** (14004788, 14017181).

Se dirigió a esta institución una ciudadana reclamando por la incoación de un procedimiento sancionador de expulsión, tras denegarse la autorización de residencia solicitada en su condición de cónyuge de ciudadano español. Se formuló una sugerencia a la Subdelegación del Gobierno en Valencia para que se revocase la expulsión, que fue aceptada y una **Recomendación** a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras a fin de que se impartan instrucciones a las comisarías para que no se incoe expediente

sancionador a las personas a las que se haya denegado la tarjeta comunitaria por incumplimiento del artículo 7 del Real Decreto 240/2007, a excepción de los supuestos previstos en el mismo y siguiendo el procedimiento dispuesto. Se concluyó la actuación tras aceptar la Comisaría General la **Recomendación** efectuada (13031419).

Se han recibido quejas por la denegación de solicitudes de tarjetas de residencia de hijos menores de edad de ciudadanos comunitarios. El artículo 185 del Real Decreto 557/2011 especifica que los hijos nacidos en España de extranjero que se encuentre residiendo en España adquirirán automáticamente la misma autorización de residencia de la que sea titular cualquiera de sus progenitores. La Sugerencia formulada fue aceptada. En ese mismo sentido también se formularon sugerencias a la Subdelegación del Gobierno en Alicante, que también fueron aceptadas (15000802, 14018658).

Asimismo, se iniciaron actuaciones con la Subdelegación del Gobierno en Alicante por la extinción de las autorizaciones de residencia de familiar de ciudadano de la Unión a dos menores de edad, a causa del divorcio de sus padres. La Subdelegación comunicó que el Criterio de gestión 1/2012 de la Subdirección General de Inmigración sobre permanencia de familiares extracomunitarios en el régimen comunitario relativo al contenido del artículo 9.4 del Real Decreto 240/2007, no alcanza a ascendientes ni descendientes directos del familiar de nacionalidad extracomunitaria, a través del cual adquirieron el derecho de residencia en régimen comunitario.

A la vista de lo informado, se dirigió escrito a la Secretaría General de Inmigración y Emigración solicitando información sobre las previsiones para el mantenimiento de la residencia de los menores familiares de ciudadanos de la Unión. El citado organismo ha comunicado que se va a elaborar un estudio sobre la regulación dada a la materia en los otros Estados miembros. En el próximo informe anual se dará cuenta del resultado de las actuaciones (14011467).

Requisitos para la acreditación de la convivencia estable como pareja de hecho

Como se indicó en el pasado informe anual, la Secretaría General de Inmigración y Emigración había anunciado que se estaba elaborando una modificación del Real Decreto 240/2007 que afectaría a la regulación de las parejas de hecho. Esta modificación se ha producido tras la publicación del Real Decreto 987/2015, de 30 de octubre. Se introduce un nuevo artículo 2 bis en el que se incluye a la pareja de hecho con la que mantenga una relación estable debidamente probada. Se considerará que se trata de una pareja estable aquella que acredite la existencia de un vínculo duradero. En todo caso, se entenderá la existencia de este vínculo si se acredita un tiempo de convivencia marital de, al menos, un año continuado, salvo que tuvieran descendencia

en común, en cuyo caso bastará la acreditación de convivencia estable debidamente probada (12000584).

Respecto a la posibilidad de elaborar una ley de armonización en materia de uniones de hecho, que resuelva los conflictos de aplicación de leyes interregionales, la Administración ha informado de la dificultad de aprobar dicha norma, habida cuenta de las competencias básicas atribuidas por la Constitución al Estado en diversos ámbitos del ordenamiento. En relación con la creación de un registro estatal único en materia de uniones de hecho, la Secretaría General de Inmigración y Emigración informó de que la jurisprudencia constitucional desaconseja la regulación de las parejas de hecho por una legislación nacional específica, ya que podría vulnerar el límite de la libertad personal de los miembros de la pareja. Asimismo, se duda de la necesidad y utilidad de dicho registro, ya que únicamente tendría carácter administrativo, no constitutivo, y conviviría con los registros creados por las comunidades autónomas, sin poder desempeñar funciones de coordinación (13008868).

La denegación de la inscripción en el Registro de Parejas de Hecho de dos ciudadanos, a causa de que a la interesada le constaba una orden de expulsión vigente, motivó que se formulara una sugerencia a la **Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía**, que fue aceptada procediendo dicho organismo a la inscripción en el Registro de Parejas de Hecho de los interesados (15003261).

4.9.2 Régimen general de extranjería

Autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales

Se siguen recibiendo numerosas quejas de progenitores de menores españoles sobre las dificultades para obtener nueva autorización de residencia, una vez caducada la obtenida en su condición de padres de menores españoles.

Se formuló una **Recomendación** a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** a fin de que se concedan autorizaciones de residencia por arraigo familiar a las personas que, a la caducidad de las tarjetas obtenidas por esa vía, no reúnan los requisitos necesarios para modificar su situación a la de residencia y trabajo por cuenta ajena o propia, señalando que debe primar el interés superior del menor español. Dicho organismo comunicó que la única alternativa para que los citados ciudadanos puedan acceder a una nueva autorización es que se valore el informe de esfuerzo de integración, según lo dispuesto en el artículo 31.7 de la Ley Orgánica 4/2000.

No obstante, esta institución ha comprobado que se siguen denegando las solicitudes de autorizaciones de residencia a dichos ciudadanos, pese a aportar informe de integración, al considerar que dicha solicitud es la reiteración de otra anterior.

Asimismo, se ha constatado la denegación de las solicitudes presentadas, al valorar de nuevo el informe la Delegación o Subdelegación del Gobierno y considerarlo insuficiente, así como falta de información a los interesados sobre la posibilidad de aportar el informe para regularizar su situación.

A la vista de lo anterior, se ha solicitado a la Secretaría General de Inmigración y Emigración la expresa emisión de instrucciones sobre el asunto, así como que se indique con precisión cuál es el precepto que, a juicio de dicho organismo, impide la concesión de sucesivas autorizaciones por arraigo familiar cuando los solicitantes no puede acudir a la modificación prevista en el artículo 202 del Reglamento de extranjería (12276555 y relacionadas).

Se inició una actuación con la Secretaría General de Inmigración y Emigración sobre los posibles mecanismos para la prórroga de las autorizaciones de residencia concedidas por razones humanitarias, por enfermedad sobrevenida grave cuando persisten las mismas circunstancias. El citado organismo ha aceptado el criterio de esta institución, puesto que, aunque el artículo 130 del Reglamento de extranjería no regula de forma expresa este supuesto, sí otro similar en el que se permite dicha prórroga. De modo que, para estos supuestos en los que la existencia de un grave riesgo para la salud o la vida da lugar a la concesión de una autorización de carácter excepcional, el mantenimiento de dicha situación de riesgo al finalizar el plazo de vigencia justifica igualmente la adopción de una nueva medida excepcional que garantice la continuidad en el tratamiento médico (14010718).

La demora en la tramitación de la autorización de residencia solicitada por una ciudadana extranjera aquejada de una grave enfermedad, motivó el inicio de actuaciones con la Secretaría General de Inmigración y Emigración, que informó de la concesión de la autorización solicitada. Asimismo, la Subdelegación del Gobierno en Valencia aceptó la Sugerencia efectuada por la denegación de una solicitud de autorización de residencia por circunstancias excepcionales, por enfermedad sobrevenida (15002042, 12009749).

Autorizaciones de residencia o renovación por reagrupación familiar

Las dificultades de los menores de edad extranjeros para obtener o renovar su autorización de residencia, al no disponer sus familias de recursos suficientes, han sido un año más motivo de varias intervenciones del Defensor del Pueblo. Se iniciaron actuaciones con la **Subdelegación del Gobierno en Alicante,** solicitando la revocación de las resoluciones denegatorias dictadas y la concesión de la autorización de residencia a los menores, tomando en consideración la posibilidad de minorar la cuantía exigida, en base al interés superior del menor y a su integración social y familiar. Se finalizaron las

actuaciones tras estimar la Subdelegación del Gobierno las sugerencias y conceder las autorizaciones solicitadas (14016978, 14018658, 14010226).

Igualmente, la **Subdelegación del Gobierno en Barcelona** aceptó la **Sugerencia** efectuada para la concesión de autorización de residencia a un menor. Por el contrario, dicha Subdelegación del Gobierno no aceptó la sugerencia formulada en un caso similar, al considerar que la minoración recogida en el artículo 54.3 del Reglamento no opera automáticamente, ya que se precisa que concurran circunstancias excepcionales y medios económicos que se puedan minorar (14010772, 15007093).

Se inició una actuación de oficio en relación con la denegación de la autorización de residencia por reagrupación familiar a un menor que posteriormente fue localizado en el interior de una maleta al intentar acceder de manera irregular a territorio nacional por la frontera de Ceuta. A la vista de la información proporcionada por la **Subdelegación del Gobierno en Las Palmas,** se constató que no debió denegarse la autorización de residencia solicitada para el menor, por lo que se recordó el deber legal de cumplir lo dispuesto en el artículo 54, apartado 3 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tomando en considerando el principio de interés superior del menor, todo ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la Convención de los Derechos del Niño (15007411).

Extinción de autorizaciones de residencia

Han continuado las actuaciones iniciadas por la extinción de las autorizaciones de residencia por la permanencia fuera del territorio nacional, sin incoar el oportuno procedimiento. Sobre este asunto se formuló una sugerencia a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** por la denegación del visado solicitado por un menor ante el Consulado General de España en Dakar (Senegal), tras extraviar su documentación, pese a contar con autorización de residencia de larga duración en vigor. Dicho organismo no aceptó el criterio sostenido por esta institución, al entender que la autorización de residencia se encontraba extinguida por la residencia del menor fuera del territorio nacional durante doce meses consecutivos, sin que sea preciso, a su juicio, que el órgano competente para su concesión dicte resolución expresa de extinción, al tratarse de un supuesto recogido en el artículo 166 del Real Decreto 557/2011, que aprueba el Reglamento de extranjería (14010951).

4.10 ASILO

En el informe del pasado año se expresaba la preocupación del Defensor del Pueblo por el funcionamiento del sistema de asilo en España y se anunciaba la elaboración de un estudio sobre esta materia que aborda tanto el acceso al procedimiento y el trámite de las solicitudes como la atención y acogida a las personas que demandan protección internacional. Esta institución se ha visto obligada a demorar su presentación ante la crisis de refugiados que se ha producido y que ha afectado profundamente el funcionamiento del sistema de asilo en España.

Las previsiones de un aumento significativo de solicitudes de protección internacional en España como consecuencia de la situación internacional y, particularmente, del conflicto en Siria, no motivaron la adopción de medidas por parte de la Administración para afrontar la nueva realidad. Finalmente, se han destinado partidas presupuestarias de carácter extraordinario con la finalidad de atender al colectivo de demandantes de asilo que mayoritariamente carecía de los mínimos recursos de supervivencia. La falta de previsión aludida se ha visto reflejada en todos los ámbitos de funcionamiento del sistema de asilo y ha motivado la recepción de numerosas quejas sobre distintas cuestiones.

4.10.1 Acceso al procedimiento

Durante el año 2015 se ha apreciado una mejora en el acceso al procedimiento, tras el inicio de formalización de solicitudes de protección internacional en el Puesto Fronterizo de Beni Enzar (Melilla). Esta medida que se valora muy positivamente no ha ido acompañada de mejoras efectivas suficientes en cuanto a recursos materiales y personales, tal y como se ha mencionado en el apartado de actuaciones en puestos fronterizos.

Las estadísticas sobre el perfil de los solicitantes que han formalizado su demanda en el puesto fronterizo de Melilla apuntan a que ha sido el colectivo sirio el que mayoritariamente se ha beneficiado de este hecho, aunque también se ha utilizado de manera puntual por algún ciudadano de otra nacionalidad. Los demandantes de nacionalidad siria han manifestado que existen numerosas dificultades para acceder a territorio español y que se ven obligados a permanecer al otro lado de la frontera más allá de lo que desearían. Son numerosas las familias que han debido separarse para llegar al puesto fronterizo español. Pese a ello, la mayor dificultad de acceso es la que concierne a las personas de origen subsahariano que continúan sin poder acceder a los puestos fronterizos en Ceuta y Melilla y por tanto no pueden solicitar asilo.

También se han detectado dificultades de acceso al procedimiento en el CIE de Madrid. En noviembre de 2015, se recordó a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** el deber legal que tiene de facilitar a los internos el ejercicio del derecho a solicitar protección internacional, conforme a la normativa vigente, tras detectar que se procedió a la expulsión de un ciudadano sin que se tramitara su solicitud de asilo, alegando que no había llegado la petición al CIE. Las pruebas presentadas por el letrado fueron consideradas suficientes por esta institución para acreditar la presentación. En el momento de cerrar el informe no se había recibido respuesta del citado órgano administrativo.

Otra actuación dirigida a comprobar las razones por las cuales no se tramitó la solicitud de otro interno en el mismo CIE, petición que, además, fue presentada también a la Oficina de Asilo y Refugio ha puesto de manifiesto la necesidad de conocer el protocolo existente en la actualidad para el caso de que una persona privada de libertad quiera solicitar asilo. Hay que recordar que uno de los efectos de la presentación de las solicitudes en los CIE es que el interno no sea expulsado hasta que se resuelva la solicitud (14021141, 15000628).

4.10.2 Demoras en las citas para solicitar protección internacional y en la resolución de los expedientes

Una parte importante de las quejas recibidas durante el ejercicio 2015, denunciaban las importantes demoras en las citas para presentar la solicitud de protección internacional, tanto en la Oficina de Asilo y Refugio en Madrid, como en otras ciudades, particularmente Valencia y Málaga. El artículo 17 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, determina que el procedimiento para ejercitar este derecho se inicia con la presentación de la solicitud y que la comparecencia debe realizarse sin demora y, en todo caso, en el plazo máximo de un mes desde la entrada en el territorio español. Las personas que se dirigieron a esta institución denunciaban demoras de al menos cuatro meses y las mismas fueron confirmadas por la propia Administración que justificaba dicho retraso en el incremento de solicitudes con relación a años anteriores y anunciaba medidas de refuerzo de personal para solucionar el problema.

Se ha formulado un recordatorio de deberes legales a la **Subdelegación del Gobierno en Valencia** dado que la demora existente para la formalización de las solicitudes incumple el mandato contenido en la Directiva 2013/32/UE, de 26 de julio, de procedimientos comunes para la protección o la retirada de la protección internacional (15008757,15008464).

La presentación de la solicitud otorga derechos esenciales para el solicitante y, entre ellos, a no ser expulsado, retornado o devuelto hasta que no se resuelva su solicitud, así como a las prestaciones sociales. Por tanto, la demora en la presentación de la solicitud despoja al solicitante de estos derechos y, además, le coloca en una situación de extrema vulnerabilidad, ya que al carecer de documentación válida como solicitante tiene el riesgo de ser detenido e incluso expulsado.

La situación de demora en las citas otorgadas, y con ello la demora en la presentación, fue el motivo de que se formulara una **Recomendación** a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras y a la Dirección General de Política Interior** para que se habilitara de manera urgente un sistema de grabación inmediata en los registros policiales de todas las citas que se hubieran otorgado para formalizar la solicitud. También se recomendó que se impartieran instrucciones para que los funcionarios de policía consultaran dichos registros y evitar con ello la incoación de expedientes sancionadores que suponen la vulneración del principio de no devolución y colocan en una situación de riesgo a los solicitantes si se diera el caso de que la sanción impuesta es la expulsión o devolución y la Administración pretende ejecutar dicha sanción.

Además, y ante el hecho de que ya se habían incoado algunos expedientes sancionadores de expulsión, se han formulado Sugerencias para que se archiven los expedientes sancionadores incoados a solicitantes, tras la comprobación de que estos tenían cita para formalizar su solicitud de asilo con anterioridad a su detención. En el momento de cerrar el presente informe, las resoluciones mencionadas no habían sido respondidas. Sin embargo, se ha tenido conocimiento de que los refuerzos de personal habilitados por el Cuerpo Nacional de Policía en los últimos meses del año 2015 habían acabado prácticamente en su totalidad con las demoras para formular solicitudes de protección internacional (15009258,15010274).

El incremento del número de demandas de protección internacional ha tenido también efectos en cuanto a las demoras en resolver las peticiones. Desde el Defensor del Pueblo se han iniciado distintas actuaciones con relación a las demoras en los expedientes de asilo. Aunque las actuaciones no han concluido, se ha podido conocer que las demoras existentes son producto del volumen al que debe atender el órgano competente.

También se producen demoras como consecuencia de decisiones adoptadas por la propia Administración de resolver antes unas solicitudes que otras, en función del país de origen. En el informe del pasado año ya se indicaba que se había detectado este tipo de decisión en demandas de nacionales de Costa de Marfil y Mali. Hay que señalar que la decisión de reanudar la tramitación de los expedientes se adopta cuando la Administración considera que el conflicto del país de la nacionalidad de que se trate ha mejorado aunque sea parcialmente y, en consecuencia, se suelen denegar las

solicitudes. Este tipo de actuación no se ajusta a la legalidad vigente y perjudica notablemente a los solicitantes que esperan su resolución a veces durante años. En enero de 2015, la Administración comunicaba que de las solicitudes formalizadas por nacionales de Mali en 2012 quedaban por resolver 69. También se indicaba que en el año 2014 se habían resuelto 49 solicitudes pendientes de 2013 y 86 correspondientes al año 2014 (13022405, 15001910, 15002383).

En otras actuaciones no ha quedado clara la causa de la demora como ocurrió en el caso de un ciudadano camerunés que motivó que se formulara un recordatorio de deberes legales a la **Dirección General de Política Interior.** En el caso mencionado el interesado recibió la resolución más de tres años después de presentar su demanda. Hay que recordar que la Ley establece un plazo de seis meses para dictar resolución (13025348).

Extensión familiar del asilo

El pasado año se hacía referencia a las demoras en resolver las solicitudes de extensión familiar del asilo y de reagrupación familiar. Las quejas recibidas ponían de manifiesto las dificultades para reunificar a la familia. Hay que recordar que el principio de unidad familiar informa la regulación de distintos instrumentos normativos tanto nacionales como internacionales. Tal y como señala la Directiva 2003/86/CE, de 22 de septiembre, contribuye a crear una estabilidad sociocultural que facilita la integración de los ciudadanos de otros países, lo que permite, promover la cohesión económica y social. La citada Directiva señala de manera expresa que la situación de los refugiados requiere una atención especial, debido a las razones que les obligaron a huir de su país y que les impiden llevar una vida de familia.

La Administración ha venido justificando su actuación en estos casos en la necesidad de contar con el Reglamento de Asilo que continúa sin publicarse, pese a que han transcurrido ya seis años desde que entró en vigor la Ley de Asilo y a que el plazo para elaborar dicho instrumento, según la propia norma, era de seis meses. En estos momentos, la normativa en materia de asilo adolece de numerosas carencias dado que además de no tener desarrollo reglamentario está pendiente la incorporación de las Directivas que conforman el denominado «paquete de asilo» europeo.

En materia de reunificación familiar se remitió una sugerencia para que se resolviera de manera inmediata la petición de extensión familiar presentada en 2012 por la cónyuge de un ciudadano de Somalia que había obtenido la protección subsidiaria en España. El interesado afirmaba que temía por la seguridad de su esposa en el país en el que se encontraba a la espera de que se resolviera la petición de extensión familiar. En agosto de 2015, la **Dirección General de Política Interior** admitió la sugerencia y

comunicó que iba a valorar las alternativas de resolución del expediente. En la misma fecha se comunicaba la aceptación de otra sugerencia que concernía a otras tres familias en situación similar (13026146).

Las demoras en las solicitudes de extensión familiar pueden acabar poniendo en una situación de riesgo a familiares de los refugiados que se encuentran en España y ya han iniciado el procedimiento de extensión o reagrupación. Se han recibido quejas en las que los familiares se encontraban en Damasco (Siria) y han debido esperar más de un año para poder trasladarse a España utilizando cauces legales.

Este es el caso de dos menores de edad que se encontraban en Siria, mientras que su padre ya había obtenido protección internacional en España. Se tuvo conocimiento de que ante el agravamiento del conflicto en la zona donde vivían las menores iban a trasladarse junto a su tío a Turquía desde donde embarcarían para intentar cruzar a Grecia y poder entrar irregularmente en la Unión Europea.

El resultado de las actuaciones urgentes realizadas por esta institución puso de manifiesto que no existe un procedimiento ágil para casos como el mencionado y que los expedientes se tramitan del mismo modo, tanto si afectan a personas en situación de riesgo como si no es así. El expediente puede tardar meses en resolverse y, solo cuando se ha dictado resolución favorable se traslada a los organismos consulares competentes para que se inicie la tramitación de los visados. Ya a finales del año 2015, se ha dirigido una **Recomendación** a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y Asuntos Consulares y Migratorios** para que se elabore con carácter urgente y en coordinación con el Ministerio del Interior, un protocolo de actuación para facilitar el acceso a España a los familiares de ciudadanos que ya son beneficiarios de protección internacional, sin esperar a la resolución del expediente de extensión familiar (14007839, 15013645).

La rigidez del sistema para la reunificación familiar de personas con necesidades de protección internacional se ha detectado en más supuestos. Así, en un caso se concedió la extensión familiar a dos hijos menores de edad de una refugiada de Sudán, mientras que se denegó a otro de sus hijos que ya había alcanzado la mayoría de edad. La interesada que había presenciado el asesinato de otros dos de sus hijos y de su marido había perdido la pista de los hijos supervivientes y, tras la ayuda de organismos internacionales como la OIM, los había podido localizar y reunir. El Defensor del Pueblo ha formulado y reiterado una sugerencia para que se dicte con urgencia resolución favorable también para el hijo mayor, a fin de que se lleve a efecto la reunificación familiar de la refugiada con sus tres hijos, por considerar que es posible la concesión, en aplicación de la ley. Las actuaciones aún no han concluido (14021973).

En diciembre de 2015 se ha recibido respuesta a otra sugerencia formulada en el mes de julio con la pretensión de resolver el retraso en la resolución de las peticiones de

asilo de una familia compuesta por dos adultos y cuatro menores. La Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior manifiesta que la Oficina de Asilo y Refugio ha tramitado la extensión familiar de los solicitantes de acuerdo con las posibilidades que permite su carga de trabajo, así como el fuerte incremento de solicitudes de protección internacional. Afirma que se prevé la resolución de los expedientes de la familia próximamente pero no ha fijado plazo ni ha comunicado si existe alguna prioridad para iniciar la instrucción en función de determinados factores, entre otros, la existencia de menores de edad (14022661).

4.10.3 Problemas en la acogida de solicitantes

El incremento de solicitantes de protección internacional ha colapsado los recursos previstos en el sistema de acogida español. Durante buena parte del año 2015, no se ha tenido capacidad para responder con la inmediatez y agilidad que la situación requería a las necesidades de todos los solicitantes, lo que ha provocado que algunos de ellos estuvieran en la calle durante días o que fueran alojados en recursos inadecuados a su condición.

Se han recibido quejas que ponían de manifiesto que algunos de los solicitantes llegados al Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas, una vez admitida su solicitud se les derivaba al SAMUR SOCIAL para que se les adjudicaran plazas de acogida. Estos recursos, además de no estar pensados para solicitantes de asilo, se encontraban llenos y los solicitantes eran informados de que podían quedarse una noche, si bien no siempre contaban con camas disponibles. En las quejas recibidas se reflejaba que algunos solicitantes, tras estar días buscando sitio para alojarse sin éxito y durmiendo en la calle habían sido acogidos en un albergue, al que, entre otras características, solo se podía acceder para pernoctar, dado que se trata de recursos para personas sin techo. En estos casos los interesados no disponían de ningún lugar donde permanecer durante el día, no tenían la manutención asegurada, ni tarjeta sanitaria al no tener alojamiento ni posibilidad de empadronarse.

En abril de 2015, se inició actuación ante la situación de desprotección de tres demandantes de protección internacional que se quejaban de la falta de asistencia y ayudas. Los interesados aportaban un certificado de una ONG que indicaba que no podían ofrecerles alojamiento debido a las restricciones económicas. La desprotección de los solicitantes motivó que esta institución solicitara información a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** sobre las medidas adoptadas para facilitar las prestaciones básicas a los solicitantes, entre ellas, alojamiento, vestido y manutención, así como el resto de las previstas por la normativa y dada la evidente saturación de los recursos de acogida, se solicitaba información sobre la colaboración y cooperación que

podían prestar otras administraciones a fin de abordar de manera urgente el problema e intentar darle una solución, aunque fuera provisional hasta la recepción de fondos de financiación.

También se sugirió a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** la reubicación de dos familias que sumaban nueve menores de corta edad y una mujer en avanzado estado de gestación en un alojamiento que asegurara la satisfacción de sus necesidades básicas en condiciones de dignidad. Finalmente, una de las familias se marchó antes de que les fuera comunicado el traslado y la otra se instaló en un centro adecuado a finales del mes de julio (15009533).

La Secretaría General de Inmigración y Emigración respondió a esta institución que ante la necesidad sobrevenida y urgente de atender el importante volumen de solicitantes de asilo y refugiados que se venía recibiendo, se había aprobado el día 11 de septiembre, el Real Decreto 816/2015, por el que se regula la concesión directa de una subvención a tres organizaciones no gubernamentales para la ampliación extraordinaria de los recursos del sistema de acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional. También ha indicado que el Gobierno está realizando sus mayores esfuerzos para el refuerzo y redimensionamiento del sistema como se había puesto de manifiesto en el incremento del presupuesto para 2015 y 2016 (15004725, 15009618, 15009775, 15009777).

Las características del flujo de solicitantes de asilo en la actualidad ha llevado a que se produjeran dificultades en la acogida en distintos frentes. La decisión de los solicitantes de continuar su viaje hacia el norte de Europa, aunque su entrada fuera por España, ha motivado que fueran trasladados desde otros países, en aplicación del Convenio de Dublín. Sin embargo, la gestión de la acogida y recepción a los solicitantes en estos casos, también ha adolecido de deficiencias que fueron detectadas a través de las quejas recibidas en las que se ponía de manifiesto que, al llegar a territorio español, los interesados no eran trasladados a recursos de acogida. Esta desprotección ha llevado a esta institución a iniciar actuaciones ante la **Secretaría General de Inmigración y Emigración y ante la Dirección General de Política Interior** para conocer los mecanismos de coordinación que existen en la actualidad para prestar la atención a estos solicitantes (14008129, 15008181, 15015608).

La recepción de una queja sobre las dificultades de una familia siria para obtener ayudas de la Administración en su condición de solicitantes de asilo, debido a que están recibiendo ayuda de una familia española, ha puesto de manifiesto la necesidad de iniciar actuaciones para conocer si se ha evaluado la posibilidad de elaborar un protocolo de actuación que pueda ser utilizado por los particulares que están prestando ayuda a los solicitantes de asilo o pretendan hacerlo, a fin de que exista una información correcta

de los pasos que deben seguir y los derechos y consecuencias de sus actuaciones (15008181).

Colectivos especialmente vulnerables

En relación con los menores extranjeros solicitantes de protección internacional se han llevado a cabo actuaciones para revisar si se les documenta correctamente, en su doble condición de menores tutelados y solicitantes de asilo. Inicialmente se detectaron problemas sobre esta cuestión en Ceuta pero posteriormente fueron subsanados. También se realizaron actuaciones ante la negativa inicial de la Delegación del Gobierno en Madrid a emitir cédula de inscripción a menores solicitantes de protección internacional por considerar que como estaban en posesión del documento de solicitantes ya estaban documentados. Tal interpretación fue corregida. En este momento continúan abiertas actuaciones ante la Dirección General de Política Interior, para conocer las causas por las cuales no se están resolviendo las solicitudes de asilo conforme a la normativa que prevé un plazo extraordinario cuando el solicitante es menor de edad (14010288, 14019157).

En los primeros días del año se finalizó la actuación iniciada con ocasión de una queja citada en el informe del pasado año y referida a la compatibilidad de los procedimientos de trata de seres humanos y el de protección internacional. En el caso citado se ha concedido el derecho de asilo a la interesada, convirtiéndose en uno de los seis casos de asilo concedidos a víctimas de trata desde 2009.

Se han iniciado actuaciones con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras tras la recepción de una queja de una organización especializada en materia de trata de seres humanos, radicada en Cataluña, que denuncia deficiencias en el procedimiento de identificación de víctimas de trata. Entre ellas, pone de manifiesto que la Unidad Policial especializada que realiza las entrevistas no solicita de manera habitual la colaboración y presencia de las entidades especializadas (15015737).

4.10.4 Apatridia

El pasado año ya se hacía referencia a las demoras apreciadas en las solicitudes de apatridia y se analizaba someramente la causa de dichas demoras, a la vez que se indicaba el incremento que se había producido desde el año 2012.

A lo largo del año, los retrasos en la resolución de las solicitudes han continuado por lo que en el mes de diciembre se ha formulado una **Recomendación** para que se adopten las medidas necesarias que eviten la creciente demora en resolver las solicitudes de apatridia y, con ello, el incumplimiento sistemático del plazo de resolución

previsto en el Real Decreto 865/2001, de 20 de julio. El próximo año se dará cuenta de la respuesta de la administración a dicha **Recomendación** (15002969).

5 IGUALDAD DE TRATO

Consideraciones generales

El Defensor del Pueblo ha tenido ocasión en numerosas actuaciones de reiterar su compromiso con la remoción de todos los obstáculos que impiden que la igualdad del individuo, y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas, y ha impulsado con firmeza el mandato constitucional de facilitar la participación de los ciudadanos en todas las áreas de la vida política, económica, cultural y social.

Se destaca como ejemplos de lo anterior, el reflejo legal que han tenido 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. La disposición final segunda de la Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España, ha incorporado el contenido de las recomendaciones efectuadas por el Defensor del Pueblo y ha previsto normativamente que se arbitren los apoyos y los ajustes razonables que permitan el ejercicio efectivo de la igualdad en los procedimientos de adquisición de la nacionalidad española para las personas con discapacidad.

También es preciso señalar las diferentes actuaciones realizadas para luchar contra los estereotipos que sufren distintos colectivos (comunidad gitana, LGBTI, personas con discapacidad, musulmanes, etcétera) tanto en los medios de comunicación como en los portales de internet. La contribución de los medios de comunicación en el tratamiento que se realiza de la información es fundamental en la sociedad, por lo que es urgente incorporar medidas y acciones positivas para mejorar el tratamiento informativo de todos los colectivos que presentan alguna desventaja. De este modo se evitará no solo la difusión de estereotipos negativos, que son el caldo de cultivo para cualquier discriminación, sino que se logrará una imagen en los medios que asegure el respeto de la dignidad de todos los individuos y grupos con independencia de sus características, orientación sexual, origen étnico, confesión religiosa, discapacidad o por cualquier otra condición o circunstancia personal social.

Otro de los asuntos reseñables se refiere a la actuación iniciada en el año 2013 ante la **Real Academia Española de la Lengua (RAE)** para la modificación de las acepciones del término «gitanada» y «gitano» en la 23ª edición de su Diccionario. La aceptación parcial de la recomendación incorpora una nota de uso que advierte del significado «ofensivo o discriminatorio» de las acepciones «trapacero» y «trapacería» para definir las palabras «gitano» y «gitanada» en la versión electrónica del Diccionario de la Lengua Española, disponible en la página web de la RAE.

5.1 DISCRIMINACION POR ORIGEN ÉTNICO, RACIAL O NACIONAL

5.1.1 Comunidad gitana

El Defensor del Pueblo ha continuado las actuaciones para conocer las medidas adoptadas sobre la concentración del alumnado gitano en determinados centros educativos. La **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad del Ministerio de Sanidad** ha informado de la puesta en marcha de un estudio para conocer la posible segregación del alumnado gitano para lo cual ha sido necesaria la participación de las comunidades autónomas.

El **Centro Nacional de Innovación e Investigación Educativa (CNIIE) del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** es el organismo encargado de coordinar la recopilación de información de las prácticas educativas implementadas por las distintas comunidades autónomas en el marco del reciente Plan operativo 2014-16 de la Estrategia Nacional para la Inclusión de la Población Gitana 2012-20. El citado organismo ha comunicado que la información recibida de doce comunidades autónomas ha sido remitida al Grupo de Trabajo de Educación y al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad que analiza actualmente la propuesta de un estudio sobre la segregación gitana en el sistema educativo (12012809).

Otras de las cuestiones que ha motivado el inicio de una actuación de oficio se refiere al índice de alumnado gitano que no finaliza la educación secundaria. Las conclusiones de un estudio llevado a cabo por el CNIIE, titulado «El Alumnado Gitano en Secundaria. Un estudio comparado», señalan que más de un 60 % de jóvenes gitanos no logra el título de Graduado en ESO, y este porcentaje aumenta en la educación secundaria postobligatoria en la que, a los 16 años, solo está escolarizado el 49,8 % del conjunto de los jóvenes gitanos y únicamente el 3,4 % sigue estudiando. No solo se ha detectado un elevado porcentaje de absentismo y una alta tasa de repetición en la ESO, sino que la tasa de abandono escolar es muy elevada: el 63,7 % de la juventud gitana, entre 18 y 24 años, ha dejado de estudiar o formarse antes de haber completado la educación secundaria no obligatoria.

A la vista de las conclusiones de este estudio, se ha iniciado una actuación de oficio ante la **Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial Ministerio de Educación, Cultura y Deporte,** para conocer las medidas previstas para la detección precoz de las dificultades que conducen al abandono escolar de los jóvenes gitanos. Igualmente, sobre el impacto que está teniendo tanto la implementación de los programas de prevención del abandono prematuro, como la de los programas desarrollados para la orientación, refuerzo y apoyo educativo al alumnado y a sus familias, en la población gitana. También se ha actuado de oficio ante el **Consejo para la**

Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad para que informe de la implementación de las recomendaciones a las distintas administraciones recogidas en el estudio mencionado (15017727, 15017728).

Este año, la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad del Ministerio de Sanidad** ha finalizado los borradores de un manual de lenguaje inclusivo para medios de comunicación que se materializará en una «Guía práctica sobre igualdad y no discriminación para profesionales» y en el documento «Recomendaciones para el tratamiento de la comunidad gitana en los medios de comunicación». Ambos documentos están pendientes de su publicación definitiva y constituirán un gran avance en la difusión de la información libre de prejuicios, constituyéndose como una herramienta eficaz para prevenir la discriminación y los estereotipos negativos sobre la cultura gitana como los aparecidos en el programa de televisión titulado «Palabra de gitano» (13008630).

En esta lucha contra los estereotipos discriminatorios hacia la comunidad gitana, el Defensor del Pueblo continuó las actuaciones ante la **Real Academia de la Lengua Española (RAE)** para la modificación de las acepciones de los términos «gitanada» y «gitano» en la 23ª edición del *Diccionario de la Real Academia (DRAE)*. Realizó dos **recomendaciones** para que se estudiase la eliminación del *Diccionario de la Lengua Española* de la acepción «trapacería» en la palabra «gitanada», así como la acepción quinta, «trapacero», de la entrada «gitano». En el caso de que dicha recomendación no fuera aceptada se dirigió una segunda recomendación relativa a incluir las abreviaturas «negat.» y/o «despect.» en las acepciones de «trapacería» y «trapacero» de las palabras «gitanada» y «gitano», respectivamente.

Se ha comunicado la aceptación de esta última recomendación y, desde el mes de octubre de 2015, la RAE ha añadido en la versión electrónica del *Diccionario de la Lengua Española*, disponible en la página web de la RAE, una nota de uso que advierte del significado «ofensivo o discriminatorio» de las acepciones «trapacero» y «trapacería» para definir las palabras «gitano» y «gitanada» (13010166).

5.1.2 Controles policiales de identificación

Se ha continuado un año más con el seguimiento de las **recomendaciones** relativas a los controles de identificación basados en perfiles étnicos y raciales realizadas en el año 2013.

Tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, la **Dirección General de la Policía** ha participado que los motivos que dificultan la implementación de un sistema informático que posibilite

recoger los datos que deriven de la identificación de personas en la vía pública son de índole técnica y presupuestaria.

Se ha solicitado información sobre el resultado de los trabajos que se vayan realizando para implementar las modificaciones necesarias a fin de que se puedan recoger los datos de las identificaciones de personas con todas las garantías legales (13006593).

5.1.3 Otras discriminaciones por motivos étnicos, raciales o nacionales

Como consecuencia del fallecimiento de un ciudadano en Madrid a manos de grupos cercanos a dos clubes de fútbol, el Defensor del Pueblo intervino de oficio ante la Comisión Estatal contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte para conocer no solo sobre las posibles propuestas de instrucción de expedientes sancionadores derivados de los hechos sino, también, sobre las medidas que se hubieran adoptado por la **Comisión Estatal y por el Observatorio de la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte** para prevenir comportamientos violentos y actos de incitación al odio en el último año.

Con respecto a la primera de las cuestiones, se comunicó que la Comisión Estatal propuso sanciones a las 88 personas identificadas como participantes en la riña tumultuaria, todo ello sin perjuicio de los ilícitos penales a que hubiera lugar y condicionado a lo que en su caso resolviese la Autoridad Judicial. Asimismo se impusieron sanciones pecuniarias a uno de los clubes de futbol involucrados por la gestión deficiente del libro de registro de seguidores y por haber facilitado el apoyo al grupo de seguidores que incurrieron en las conductas definidas como violentas.

En cuanto a las medidas adoptadas por la Comisión Estatal para prevenir comportamientos violentos, es destacable mencionar que se hicieron recomendaciones y advertencias a los clubes sobre la irregularidad de que se consientan equipos independientes de megafonía a los grupos de seguidores en los estadios; a la Liga de Futbol Profesional sobre separación de aficiones cuando las entradas se adquieren por internet; y a la Real Federación Española de Fútbol para que los equipos se presenten y accedan a las instalaciones o estadios con mayor antelación para evitar que coincidan con aglomeración de aficionados. Además, es necesario destacar que el **Consejo Superior de Deportes (CSD)** ha puesto en marcha un buzón de denuncias denominado 'noalracismo@csd.gob.es', para recibir denuncias de cualquier ciudadano que tenga pruebas de hechos racistas, xenófobos o violentos en el ámbito deportivo. Estas denuncias se remiten de inmediato a la Comisión Antiviolencia y a los Cuerpos de Seguridad del Estado.

Por lo que se refiere a las medidas llevadas a cabo por el Observatorio de la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte para evitar este tipo de actos violentos en el deporte, se ha informado de la inactividad del mencionado Observatorio. La Ley 19/2007, de 11 de julio, estableció que, en función de las disponibilidades presupuestarias existentes en cada ejercicio, la Administración General del Estado adoptaría ciertas medidas entre las cuales se encuentra el desarrollo del Observatorio de la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte. Dada la situación general de crisis económica, el Observatorio no ha realizado estudio o informe del que pudiera, siquiera indirectamente, extraerse medida o propuesta alguna (14023057).

Se ha finalizado la actuación ante el **Ministerio Fiscal** relativa a la posible discriminación e incitación al odio contra ciudadanos extranjeros por motivos racistas, en los términos que tipifica el artículo 510 del Código Penal, sobre los intentos de entrada irregular de inmigrantes en la valla de Melilla. La **Fiscalía de Área de Melilla** informó de que no se habían incoado diligencias preprocesales y el Defensor del Pueblo concluyó sus actuaciones.

No obstante, esta institución ha recordado, en consonancia con la Recomendación nº 97 del 21 Comité de Ministros del Consejo de Europa, dirigida a los Estados Miembros, sobre los medios de comunicación y la promoción de una cultura de tolerancia, que dichos medios pueden hacer una contribución positiva a la lucha contra la intolerancia, en la medida en que fomenten una cultura de comprensión entre los diferentes grupos étnicos, culturales y religiosos de la sociedad. Es necesario desarrollar medidas para promover la tolerancia y la comprensión en las escuelas de periodismo, de las organizaciones mediáticas y en el contexto del ejercicio de las profesiones de los medios de comunicación.

Para ello hace falta una nueva alianza para superar la discriminación en los medios de comunicación y la ayuda de todos los agentes involucrados: las empresas de prensa, radio y televisión; los nuevos sectores de la comunicación y la publicidad; los órganos de representación de los profesionales de los medios de comunicación en estos sectores; organismos de regulación y autorregulación en estos sectores; escuelas de periodismo y los institutos de capacitación de los medios. Asimismo, el Defensor ha informado a las personas que se dirigen a esta institución con quejas de esta índole, la conveniencia de notificar los discursos racistas al Observatorio Español del Racismo a través de su página web con la finalidad de detectarlos de forma temprana, tener un mayor conocimiento de ellos y posibilitar un seguimiento para erradicarlos (14021508).

5.2 DISCRIMINACION POR RAZÓN DE DISCAPACIDAD

El pasado año, el **Ministerio de Justicia** aceptó 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, se solicitaba que se arbitrasen medidas para adecuar el contenido de las entrevistas a las necesidades específicas de las personas con discapacidad psíquica, atendiendo a los diferentes tipos y grados de discapacidad y la elaboración de 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.

En 2015 ha entrado en vigor la Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España, cuya disposición final segunda contempla la modificación del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y ha añadido una nueva disposición adicional duodécima que se hace eco del contenido de ambas recomendaciones del Defensor del Pueblo.

La disposición adiciona duodécima señala que

> «las personas con discapacidad accederán en condiciones de igualdad a la nacionalidad española. Será nula cualquier norma que provoque la discriminación, directa o indirecta, en el acceso de las personas a la nacionalidad por residencia por razón de su discapacidad. En los procedimientos de adquisición de la nacionalidad española, las personas con discapacidad que lo precisen dispondrán de los apoyos y de los ajustes razonables que permitan el ejercicio efectivo de esta garantía de igualdad».

A fin de supervisar las medidas previstas se continuó la actuación 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. Sin embargo, este año se ha comunicado que el mencionado observatorio permanece inactivo y se han concluido las actuaciones (13032334).

Con motivo de la publicación en prensa escrita de una noticia sobre la campaña electoral en la que un cargo público aparece fotografiado con una mujer con síndrome de Down, el Defensor del Pueblo estimó necesario impulsar una actuación de oficio ante la **Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad** para conocer el tratamiento de los medios hacia las personas con discapacidad psíquica. Esta institución

ha querido reiterar la importancia de los medios de comunicación para la promoción de una cultura de tolerancia y la necesidad de que se garantice la dignidad de todas las personas y el disfrute de los derechos y libertades sin discriminación.

La mencionada dirección general informó de la publicación de una *Guía de estilo para profesionales de los medios de comunicación*, en el año 2006, en la que se incluían medidas para la lucha contra los estereotipos. Dado el tiempo transcurrido y la entrada en vigor de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de comunicación audiovisual, que contempla unos requisitos para que el tratamiento de la imagen que se transmite de las personas con discapacidad sea ajustada, normalizada, respetuosa e inclusiva, se ha solicitado la actualización de la *Guía para profesionales de los medios de comunicación* del año 2006 (15007412).

Asimismo, con la finalidad de eliminar los obstáculos y barreras de las personas con discapacidad que dificultan su integración en la sociedad española, esta institución inició una actuación para la remoción de las barreras de accesibilidad al **portal de extranjería de la Administración Central del Estado** para aquellas personas que sufren alguna discapacidad. La **Dirección General de Coordinación de la Administración Periférica,** en colaboración con la **Dirección de Tecnologías de la Información de las Comunicaciones**, está actualmente trabajando en las adaptaciones para mejorar la accesibilidad al mencionado portal. La ejecución de las primeras modificaciones están prevista para el primer trimestre de 2016 (15010131).

5.3 DISCRIMINACION POR RAZÓN DE SEXO Y ORIENTACIÓN SEXUAL

Una actuación destacada de este año se realizó ante la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras**, a fin de que se sustituyera el nombre propio completo de los ciudadanos de la Unión Europea por sus correspondientes iniciales en el reverso de las tarjetas de residencia de los familiares cónyuges de parejas del mismo sexo.

Se había detectado que cónyuges homosexuales de ciudadanos de la Unión Europea sufrían un trato vejatorio y actitudes discriminatorias en sus países de origen, en los cuales la homosexualidad no está aceptada socialmente, ni permitida legalmente, en el momento de mostrar por cualquier motivo a sus respectivas autoridades nacionales la tarjeta de residencia como familiar de ciudadano de la Unión. La mencionada comisaría indicó que no existía inconveniente en eliminar de los diferentes tipos de tarjeta de identidad de extranjero la mención relativa al nombre y apellidos de la persona con la que se le vincula por razón del parentesco, matrimonio o análoga relación de afectividad. Se comunicaba que se habían impartido instrucciones al **Registro Central de Extranjeros** para llevar a cabo las modificaciones en este sentido y que los interesados puedan solicitar la correspondiente tarjeta de identidad de extranjero en la que figure

únicamente el dato relativo al DNI del cónyuge o pareja de hecho, desapareciendo toda mención relativa al nombre y apellidos (15007607).

5.3.1 No discriminación de lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales

Se han continuado las actuaciones ante la **Dirección General para la Igualdad de Oportunidades** relativas al estudio sobre el acoso homofóbico y la situación potencial de discriminación por orientación sexual en los centros escolares. El citado organismo ha finalizado un estudio titulado *Abrazar la Diversidad: propuestas para una educación libre de acoso homofóbico y transfóbico*.

El Defensor del Pueblo ha valorado el contenido de este estudio del que se desprende que se han realizado numerosas recomendaciones a las administraciones públicas a fin de impulsar políticas y acciones que favorezcan el respeto a la diversidad sexual, familiar y de identidad de género en los centros escolares sostenidos con fondos públicos o privados. Se ha solicitado información sobre las actuaciones previstas para implementar el contenido de estas recomendaciones, en concreto, las relativas a la modificación y elaboración de leyes y reglamentos necesarios para el efectivo desarrollo de políticas contra el acoso escolar por homofobia y transfobia; a la creación de dotaciones específicas de personal y recursos materiales económicos suficientes para impulsar estas políticas; a la creación de un Plan Estatal contra el Acoso y la Violencia Escolar; y al establecimiento de los mecanismos de control que garanticen la no discriminación por razón de sexo, orientación sexual o identidad de género en la contratación y promoción del personal docente y no docente que desarrolla su labor en centros sostenidos con fondos públicos o privados (13021231).

En cuanto a agresiones físicas violentas sufridas por personas debido a la orientación sexual de las víctimas, se impulsó una actuación de oficio al tener conocimiento de las agresiones físicas sufridas por una persona homosexual en Alcalá de Henares (Madrid). No solo se solicitó de la **Fiscalía General de Estado** información sobre los procedimientos y diligencias de investigación relativas a los hechos homófobos, sino que se requirió de la **Dirección General de la Policía** los atestados policiales. En estos atestados es posible comprobar la incorporación de los indicios necesarios para acreditar la concurrencia del elemento diferenciador que califica y determina la comisión de los delitos de odio, tal y como se contempla en el Protocolo de Actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los Delitos de Odio y Conductas que vulneran las Normas Legales sobre Discriminación (15011748).

También se han recibido quejas en las que se adjuntaron documentación incitadora al odio hacia el colectivo LGBTI en internet. En concreto, se solicitó información a la **Fiscalía General del Estado** sobre las diligencias y las resoluciones

que se adoptaran sobre un juego online en la página web de Juegos Flasher, llamado «Juego de matar Gays», consistente en matar a personas homosexuales.

La **Sección de Criminalidad Informática y Tutela Penal de la Igualdad y contra los Delitos de Odio de la Fiscalía Provincial de Madrid** acordó el archivo de las Diligencias de Investigación Penal, al no haber podido disponer de una copia del juego *on line*. El juego interactivo fue eliminado por la persona, bajo cuyo nombre figuraba registrado, tras recibir el comunicado de una asociación contra la homofobia alertándolo del contenido ofensivo contra el colectivo gay (15000068).

Asimismo, ha sido objeto de preocupación por esta institución los diferentes tipos de discriminación que sufren los menores transexuales. Asociaciones de Familias de Menores Transexuales se dirigieron al Defensor del Pueblo exponiendo la disparidad de criterios sostenidos por los encargados de los registros civiles en el territorio español en las resoluciones de las solicitudes de rectificación registral del nombre propio inscrito, por el usado habitualmente, en los casos de los menores transexuales.

Estos menores presentan disforia de género o transexualidad y solicitan el cambio del nombre con el que están inscritos en el **Registro Civil**, el cual no se corresponde con la identidad sexual que sienten personalmente y muestran socialmente. La identificación pública con el nombre registrado en discordancia con el nombre que refleja su identidad provoca en los menores un malestar que puede ser perjudicial para el desarrollo personal del menor.

La Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas, solo legitima a solicitar la rectificación de la mención registral del sexo a las personas de nacionalidad española mayores de edad. En consecuencia, los progenitores solicitan el cambio de nombre, conforme lo previsto en el artículo 209 del Reglamento del Registro Civil, ante los registros civiles correspondientes que autorizan o deniegan el cambio de nombre con el resultado de una disparidad de criterios dependiendo del registro civil al que se dirijan.

Se ha solicitado a la **Secretaría de Estado de Justicia** valorar la oportunidad de impartir instrucciones a fin de facilitar la rectificación del nombre propio de los menores, a efectos de que no resulte discordante con su identidad de género y queden garantizados tanto el interés superior de menor, como la seguridad jurídica y las exigencias del interés general (14023317).

5.3.2 Presencia equilibrada de mujeres y hombres en la Administración General del Estado y organismos vinculados en el ámbito cultural y educativo

Se ha continuado la intervención ante la **Secretaria de Estado de Cultura** y ante la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad,** con el fin de conocer la aplicación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en las distintas administraciones e instituciones públicas del ámbito educativo, cultural y en el área de la creación y producción artística e intelectual. Actualmente se estudian las medidas realizadas por el **Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE)**, la **Subdirección General de Orientación y Formación Profesional** y la **Secretaría General de Universidades** para la promoción de la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de control y de gobierno de los centros docentes de primaria, secundaria y bachillerato.

El Defensor del Pueblo considera de especial relevancia la introducción de la transversalidad del enfoque de género en todas las áreas, módulos o asignaturas en todos los niveles educativos y la aplicación del principio de igualdad en los cursos obligatorios y programas de formación inicial y permanente del profesorado (12012015).

Respecto de las actuaciones ante la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad**, a 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, se continúa con el estudio de los informes recibidos sobre las medidas adoptadas para corregir la situación de desigualdad en la producción y creación intelectual, artística y cultural (12012014, 13018743, 13021190, entre otras).

5.4 DISCRIMINACION POR RAZÓN DE RELIGIÓN

Se han continuado las actuaciones por los hechos discriminatorios por motivos religiosos sufridos por una alumna de la **Universidad Complutense de Madrid**, que no pudo desempeñar las Prácticas Tuteladas en el establecimiento farmacéutico asignado, al exigírsele la remoción del velo que portaba de conformidad con sus creencias religiosas.

Esta universidad ha informado de que se encuentra en trámite la redacción de un nuevo Convenio firmado entre el **Colegio Oficial de Farmacéuticos de Madrid (COFM)** y la **Universidad (UCM)**, donde se recoge una cláusula que garantiza la libertad religiosa de los estudiantes de la Facultad de Farmacia en el desarrollo de las Prácticas Tuteladas. A estos efectos, se ha decidido adjuntar una adenda al convenio actual, donde se recoge dicha cláusula, que está siendo estudiada actualmente por las

asesorías jurídicas. Asimismo se ha recibido las contestaciones del **Observatorio del Pluralismo Religioso en España** y del **Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de Personas por el Origen Racial o Étnico**.

El Observatorio ha informado que no ha realizado ninguna medida específica sobre esta cuestión, si bien es un organismo dedicado a la gestión pública del derecho de libertad religiosa y de convicciones y ha elaborado diferentes guías temáticas de apoyo a la gestión pública de la diversidad religiosa.

Por su parte, el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica ha informado de que, en principio, el presente caso está fuera de sus competencias, puesto que se trata de una discriminación por motivo de religión, que hipotéticamente podría también sufrir una persona no perteneciente a ninguna minoría racial o étnica y de nacionalidad española. No obstante, es cierto que con frecuencia la discriminación por creencia religiosa presenta elementos de conexión con la discriminación por origen racial o étnico. Sin embargo, la presencia o no de dichos elementos de conexión es algo que no puede afirmarse con carácter apriorístico, sino que dependerá del incidente concreto de discriminación que se haya producido (14019423).

Por lo que respecta a los símbolos religiosos, este año se han continuado con las actuaciones ante **Ayuntamiento de Argamasilla de Calatrava** (Ciudad Real) relativa a la exposición permanente de la imagen de un Cristo en la puerta de entrada al cementerio municipal, puesto que se podría vulnerar la neutralidad religiosa del artículo 16 de la Constitución española. Se permanece a la espera de la valoración cultural, arquitectónica, decorativa, histórica o artística 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 por parte del citado ayuntamiento (14018412).

Con motivo de otra queja relativa a símbolos religiosos se han concluido las actuaciones ante el **Ayuntamiento de Arona** (Tenerife) por la existencia de una imagen religiosa expuesta a la entrada de la Comisaría de Policía Local. Tomando en cuenta que la función del Estado es la de reconocer y garantizar la libertad de los individuos y comunidades, sin ser él mismo sujeto de las opciones religiosas y careciendo de competencia para hacer valoraciones sobre el objeto de esta libertad, lo cual significa que los órganos, instituciones o cargos del Estado no pueden promover directamente un determinado tipo de convicciones de carácter religioso, se solicitó que se valorase la oportunidad de trasladar la imagen de San Quintín, Patrón de la Policía Local de Arona, a otro lugar en el mencionado recinto donde no quedase afectada la neutralidad de la Policía Local en el ejercicio de sus correspondientes funciones.

La corporación municipal ha valorado las consideraciones del Defensor del Pueblo y, tanto la imagen como los elementos que la acompañan, han sido trasladados a la Parroquia de la localidad (14009425).

Por último, se han realizado varias actuaciones ante la **Fiscalía de Sala para la Tutela Penal de la Igualdad y contra la Discriminación de la Fiscalía General del Estado**, sobre posibles discriminaciones por motivos religiosos. Es reseñable el caso de la propaganda electoral de un partido político, distribuida durante la campaña electoral municipal en la localidad de Azuqueca de Henares (Guadalajara), en la que se apreciaban descalificativos discriminatorios hacia la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (15007633). Igualmente, se solicitó la intervención de esta institución, tras la información aparecida en el diario *La Gaceta de Salamanca* sobre la condena a un ciudadano de confesión musulmana por maltrato habitual. En la noticia de prensa y en la fuente de internet, aparecía un uso del término musulmán que podría ser susceptible de provocar discriminación por motivos religiosos (15009642).

5.5 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE CUALQUIER OTRA CONDICIÓN O CIRCUNSTANCIA PERSONAL O SOCIAL

Esta institución se ha dirigido nuevamente a la **Real Academia de la Lengua Española (RAE)** con motivo de la queja interpuesta por la Asociación Proyecto Autismo sobre la acepción tercera del término «autista» recogida en la nueva edición, la vigésimo tercera, del *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (DRAE)*.

Esta acepción señala sobre este término: «Dicho de una persona: encerrada en su mundo, conscientemente alejada de la realidad», de modo que no se especifica que la acepción sea una definición en sentido figurado o metafórico. Se solicitó la valoración de la RAE sobre la conveniencia de indicar el uso metafórico o figurado de la enfermedad señalada en las acepciones del término «autista».

La Real Academia ha considerado que la acepción objeto de la queja no va a ser calificada de figurada, pues desde la 22ª edición la abreviatura «fig», como aclaradora de que un determinado significado ha derivado del original de la palabra al tomarse en otro sentido que no es el recto, ya no se utiliza en el DRAE por considerarse cada acepción distinta y diferente de las demás, sea o no figurada en su origen. Se han concluido las actuaciones con la RAE con diferencia de criterio (14021834).

Otro asunto de relevancia ha sido la posible discriminación sufrida por menores extranjeros para el acceso a distintas federaciones autonómicas de fútbol. En una de las primeras quejas recibidas se exponía las limitaciones impuestas a menores extranjeros para el acceso a la inscripción en la Federación de Castilla y León de Fútbol. De la documentación aportada se desprendía la exigencia de requisitos no contemplados en el

artículo 115, relativo a la obtención de las licencias, del Reglamento de la Real Federación Española de Fútbol. Se iniciaron actuaciones ante la Real Federación Española de Fútbol y ante Consejo Superior de Deportes. Este último comunicó que no era competente para el control de la legalidad y/o registro de los estatutos o reglamentos de las federaciones deportivas autonómicas. Por tanto, actualmente se continúa la actuación con la Consejería de Cultura y Turismo Junta de Castilla y León de la que depende la Federación de Castilla y León de Fútbol (14023334).

En todo caso, la discriminación sufrida por menores futbolistas extranjeros y españoles no de origen, se ha detectado no solo en Castilla y León. Con motivo de varias quejas relativas al contenido de la Circular número 37 de la Real Federación Española de Fútbol (RFEF), por la que se aprueba la inscripción de futbolistas extranjeros y españoles no de origen menores de 10 años de edad, el Defensor del Pueblo ha dado traslado a la **Fiscalía General del Estado**, para su valoración, al comprobar que la documentación mínima exigida para la inscripción de jugadores menores de diez años en los clubes de fútbol podría resultar lesiva a los derechos de los menores de edad, tanto españoles como extranjeros, garantizados en nuestro ordenamiento jurídico (15014642, 15013566, 15014006, 15015134).

Otro colectivo que es objeto de discriminaciones y agresiones físicas es el compuesto por personas sin hogar que viven en los espacios públicos. El Defensor del Pueblo impulsó una actuación de oficio al tener conocimiento de la agresión física sufrida por una persona en Granada, motivada por la aporofobia de los presuntos perpetradores. Se inició una actuación ante la **Fiscalía General del Estado**, para conocer si los hechos, presuntamente delictivos, pudieran recibir la tipificación de un delito de odio.

Además, puesto que la intervención policial temprana es fundamental en este tipo de incidentes, en concreto el atestado policial en el que se incorpora los indicios necesarios para acreditar la comisión de los delitos de odio, se ha solicitado información a la **Dirección General de la Policía** sobre las primeras diligencias realizadas por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como información sobre el cumplimiento del contenido del Protocolo de Actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los Delitos de Odio contemplado en la Instrucción nº 16/2014 de la **Secretaría de Estado de Seguridad** (15011747).

A solicitud del Síndic de Greuges de Catalunya, se abrió una actuación ante la **Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural de la Comunidad de Castilla-La Mancha** al haberse aportado una copia del documento de identificación de un equino con un nombre ofensivo hacia los ciudadanos de la Comunidad de Cataluña. El Documento de Identificación Equino (DIE) es obligatorio y debe acompañar al animal en todos sus desplazamientos y ser presentado siempre que sea solicitado por la autoridad competente, tanto en el territorio nacional como de la Unión Europea, por lo

que no parece jurídicamente sostenible, ni moralmente aceptable, mantener nombres o términos que inciten o promuevan directa o indirectamente a la hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo.

La Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ha coincidido con la apreciación de esta institución y ha dirigido comunicación al **Consejo de Colegios Veterinarios de Castilla-La Mancha**, con el objeto de transmitir a los veterinarios responsables de la identificación de animales y que conciencien a los propietarios de los animales de que no los inscriban con nombres que puedan incitar o promover directa o indirectamente a la hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo. En cuanto a la cancelación de oficio en el registro general de identificación individual de équidos de Castilla-La Mancha, se ha comunicado que si el interesado no se aviniese a modificar el nombre de su equino, dicha administración tampoco dispondría de la legitimidad jurídica necesaria para compeler, en vía administrativa, al titular del equino para que proceda al cambio de nombre (15008772).

6 EDUCACIÓN

Consideraciones generales

La implantación de un sistema educativo es una tarea compleja, que ha de llevarse a cabo progresivamente a lo largo de varios años y que exige esfuerzos considerables. La adaptación y formación del profesorado, la adecuación de las instalaciones, la renovación de los materiales didácticos y pedagógicos, la puesta en marcha de los nuevos procesos de formación y aprendizaje y los recursos económicos que todo ello conlleva, son razones suficientes para afirmar que esa estabilidad es altamente deseable.

También lo es porque los resultados de un sistema educativo no son evidentes hasta que transcurre el tiempo preciso desde su implantación, y es con un sistema estable con el que cabe hacer evaluaciones fiables que permitan ir corrigiendo los aspectos deficientes del mismo y desarrollando todas sus potencialidades. Estabilidad que, por otra parte, no puede estar reñida con la adaptación constante del sistema educativo al entorno cambiante en el que debe desenvolverse.

Para ello es preciso un amplio acuerdo, al menos, sobre las características básicas y estructurales del sistema educativo. Esas características habrían de constituir el fundamento de su estabilidad, sin perjuicio de que en lo no nuclear el sistema educativo acordado dispusiese de esa adaptabilidad a la que se ha aludido y posibilitase su asunción desde las diferentes opciones políticas e ideológicas propias de un Estado democrático.

Por lo demás, a lo largo de 2015 la tipología de las quejas recibidas y los asuntos tratados no difieren esencialmente de los abordados en informes anteriores. En los epígrafes siguientes se describen algunos casos concretos que se han considerado representativos de los problemas detectados.

Cabe señalar que, a lo largo del ejercicio al que se refiere este informe, se han iniciado actuaciones de oficio relacionadas con el problema ya tratado en dos informes monográficos sobre el acoso y la violencia escolar, presentados hace unos años. En 2000 se hizo público un informe monográfico de ámbito nacional sobre este asunto, que se completó con otro de similar metodología en 2007. Ambos pretendieron proporcionar una visión general y actualizada de la incidencia del problema en nuestros centros educativos y de su evolución.

Ahora, con las actuaciones de oficio iniciadas ante las distintas autoridades educativas, así como ante la Fiscalía de Menores y las fuerzas y cuerpos de seguridad

estatales y autonómicos, se pretende tener constancia de la atención que se presta a este asunto, las intervenciones concretas llevadas a cabo y los resultados de estas en los cursos comprendidos entre 2012 y 2015.

El acoso y la violencia escolar es un problema latente, a menudo oculto, que puede llegar a tener graves consecuencias y al que no puede dejar de prestarse atención. La violencia, rechazable siempre, lo es más en el ámbito escolar donde los alumnos se forman, como dice y exige la ley, en el respeto de los derechos y en el ejercicio de la tolerancia. Por ello, esta institución presta especial atención a este problema y lleva a cabo estas actuaciones para elaborar un nuevo informe al respecto, que se hará público en los próximos meses.

6.1 EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA

6.1.1 Problemas relacionados con la insuficiente oferta de plazas educativas

Aunque en su conjunto la oferta de plazas escolares es suficiente, siguen produciéndose carencias en determinados niveles educativos o en ciertas localidades, lo que revela deficiencias en la planificación y en la previsión de las necesidades presentes y futuras.

Así, por ejemplo, la insuficiente oferta de plazas de segundo ciclo de educación infantil en el barrio de Arcosur de Zaragoza, unida a la considerable distancia a que se encuentran los colegios más próximos, ha suscitado quejas de residentes en dicho barrio cuyos hijos deben iniciar el citado ciclo educativo en los próximos cursos (alrededor de doscientos cuarenta y cinco niños de entre cero y cuatro años de edad empadronados en el mismo). Expresan su preocupación ante el previsible desplazamiento de los menores a centros ubicados en otros barrios, en muchos casos situados a más de cuatro kilómetros de distancia de sus domicilios, de no adoptarse de forma inmediata iniciativas dirigidas a su ampliación.

Se trata, en efecto, de una decisión sobre escolarización que presenta múltiples inconvenientes para los alumnos y sus familias, por lo costoso de los desplazamientos escolares y por las dificultades que supone para la organización de las familias y la conciliación de sus obligaciones laborales con la de facilitar la asistencia regular de los alumnos a sus centros de escolarización. Desde el punto de vista pedagógico, también resulta deseable la escolarización de los niños dentro de su entorno social inmediato.

El **Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte de la Diputación General de Aragón** ha informado de proyectos de construcción de dos nuevos colegios públicos en el barrio. Para uno de ellos ya se dispone de una parcela, cedida en 2014 por el Ayuntamiento de Zaragoza, y del crédito necesario para el inicio

de las obras que, en una primera fase, se dirigirá a la construcción de un aulario y comedor de educación infantil que estarán disponibles para el próximo curso 2016-17.

Esta institución tiene previsto continuar sus actuaciones para conocer las previsiones existentes en relación con la construcción y disponibilidad del segundo de los centros programados, sobre las que el Departamento de Educación no ha aportado datos precisos (15001812).

En otros casos, en los que no existen alternativas posibles para la escolarización de los alumnos, la insuficiente dotación de plazas escolares da lugar a la escolarización en los centros de un número de alumnos superior al previsto al construir sus instalaciones. En ocasiones, se incrementa curso tras curso llegando a determinar situaciones que afectan a la calidad de la educación que imparten.

Este es el caso del único colegio público existente en la localidad de Rafelbunyol (Valencia), cuya población se ha duplicado desde que inició su actividad, sin que se hayan llevado a efecto proyectos dirigidos a la construcción y entrada en funcionamiento de un segundo colegio público. En sus instalaciones se encuentra escolarizado en este momento un número de alumnos muy superior al existente cuando se construyó el mismo.

Se ha trasladado a la **Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana,** el malestar que suscita en la comunidad escolar la masificación que padece el colegio debido a los numerosos inconvenientes que origina y al incumplimiento de la normativa sobre requisitos mínimos de los centros. La Consejería no ha remitido la información solicitada para contrastar la situación existente, que parece empeorar curso tras curso, ni información respecto de las previsiones existentes en orden a la construcción del nuevo centro. La ejecución de dicha actuación no parece estar prevista a corto plazo, por lo que no se descarta la instalación de aulas prefabricadas en el recinto escolar. Por ello, en fechas coincidentes con la elaboración de este informe se ha solicitado de la citada consejería la aportación de nuevos datos sobre los aspectos mencionados (15010476).

La insuficiente oferta de plazas que realizan los centros de determinadas zonas obliga, en otras ocasiones, a estos centros educativos, a rechazar las solicitudes de admisión formuladas por un número significativo de padres de alumnos. Así lo han manifestado familias que se han dirigido a esta institución, en relación con seis colegios públicos y privados concertados de la zona Hortaleza-Sanchinarro-Valdefuentes, de Madrid. Estos centros educativos se habían visto obligados a rechazar, cada uno de ellos, una media de entre veinte y treinta solicitudes de plaza formuladas para el curso 2015-16 por alumnos residentes en el entorno, al tener estos autorizado un número de puestos escolares inferior al de demandas formuladas.

A juicio de los padres reclamantes, el volumen de la demanda no satisfecha exigiría la adopción de medidas dirigidas, bien a la ampliación del número de alumnos por aula en los mencionados centros, bien a la apertura en los mismos de nuevas aulas que hiciesen posible su escolarización en su entorno social próximo, solución que consideraban viable dadas las condiciones de las instalaciones de los centros, con la que se lograría una más adecuada atención del derecho a la libre elección de centro docente que asiste a los padres.

Tras la actuación del Defensor del Pueblo, la **Administración educativa madrileña** ha informado de la adopción de medidas en la línea que sugerían los reclamantes, que han permitido la asignación de plazas a todos los alumnos participantes en el proceso ordinario de admisión en la zona o barrio donde viven sus familias (15006919).

6.1.2 Instalaciones de los centros docentes

Se han efectuado actuaciones ante la **Consejería de Educación de la Junta de Andalucía,** en relación con las inadecuadas condiciones de determinadas instalaciones del instituto de la localidad de Retamar (Almería), referidas a la instalación de aulas en barracones prefabricados y a la carencia de espacios preceptivos como gimnasio y biblioteca.

La información remitida por la consejería confirma la descripción de la situación de las instalaciones del citado centro docente en su momento aportada por los interesados, al tiempo que se puntualiza que las mencionadas aulas provisionales se han instalado en la Sección de Educación Secundaria Obligatoria El Toyo, adscrita al Instituto de Educación Secundaria Sol de Portocarrero. Se precisa asimismo que las decisiones que han llevado a la actual ubicación del aulario se adoptaron atendiendo a pretensiones formuladas por padres, madres y representantes del alumnado, que deseaban mantener a los menores en la misma ubicación en que se encuentra la citada sección, y de esta forma evitar desplazamientos a instalaciones del instituto del que depende.

Entiende la consejería que, dado que en el supuesto planteado la situación responde a demandas de las familias de los menores escolarizados, no son exigibles los requisitos mínimos establecidos para las instalaciones de los centros docentes.

A juicio de esta institución, el carácter provisional de las instalaciones destinadas a uso educativo, o el hecho de que su utilización responda a demandas formuladas por los padres de los alumnos, no excusa a la administración educativa competente de dar cumplimiento a las normas destinadas a regular las condiciones que deben reunir los

edificios y espacios de uso escolar, establecidas para garantizar su adecuación para la impartición de las enseñanzas y el desarrollo de las demás actividades del currículo.

La única razón que haría asumible el uso educativo de instalaciones como las descritas sería la aportación de datos que permitiesen confirmar el carácter provisional de su utilización, lo que exigiría que por la administración educativa de Andalucía se hubiese fijado ya una fecha cierta e inmediata para el inicio, ejecución y disponibilidad de las nuevas instalaciones escolares necesarias. Estos datos no han sido aportados por la administración que sí ha señalado que la fecha de inicio de las obras no se puede concretar al encontrarse pendiente de que salgan a licitación en el momento en que las disponibilidades presupuestarias lo permitan (15009398).

En relación también con un centro ubicado en el ámbito de gestión de la Junta de Andalucía, el CEIP Al Andalus, de la localidad de Utrera (Sevilla), se ha realizado una prolongada tramitación dirigida, inicialmente, a constatar denuncias relativas a las inadecuadas condiciones de sus instalaciones y, comprobadas las mismas, a obtener de la **Consejería de Educación** un pronunciamiento preciso respecto de las previsiones temporales existentes en orden a la realización de actuaciones dirigidas a la construcción y disponibilidad de las nuevas instalaciones necesarias para albergar dicho centro.

La citada tramitación se inició en el ejercicio 2013, sin que hasta el término del ejercicio al que se refiere este informe la consejería haya informado de que la construcción de las nuevas instalaciones se encuentra ya incluida en la planificación general de obras de la provincia de Sevilla, en la que se contempla la ejecución de las mismas a lo largo del curso académico 2016-17 (13027604).

La insuficiente capacidad de las instalaciones del CEIP «El Quiñón», de Seseña (Toledo), y la escolarización de una buena parte de su alumnado en aulas prefabricadas ha sido objeto de actuaciones ante la **Consejería de Educación, Cultura y Deportes, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha,** de la que se ha requerido información que permita conocer la situación del centro y las iniciativas adoptadas para ampliar, de ser necesario, la capacidad de sus instalaciones.

La consejería ha admitido que desde el año académico 2012-13 el incremento que curso tras curso experimenta la demanda de plazas en el citado centro hizo evidente la necesidad de abordar la creación de un nuevo colegio en el barrio, no obstante lo cual, se señala que la falta de disponibilidades presupuestarias obligó a recurrir a la licitación de un centro privado con la previsión de que se transformase en centro concertado, siempre y cuando reuniese los requisitos establecidos para ello.

Después de un primer proceso de licitación, que hubo que declarar desierto, se anunció nuevo proceso para la concesión de uso privativo de dos parcelas destinadas a la construcción de un centro docente, debiendo entretanto adoptarse medidas que

permitiesen atender en el colegio ya en funcionamiento la demanda de plazas existente en la zona.

De acuerdo con los datos aportados por la consejería, mediado el curso 2014-15 hubo que instalar con esta finalidad tres aulas prefabricadas, número que ha debido incrementarse y en el momento actual el centro tiene en funcionamiento treinta y tres unidades, de las que diecisiete están ubicadas en aulas de carácter provisional que se han instalado en el recinto escolar.

Las actuaciones dirigidas a la adjudicación del uso privativo de las parcelas mencionadas, destinadas a la construcción de un nuevo centro de titularidad privada que hubiese debido iniciar su funcionamiento en el próximo curso 2016-17 parecen encontrarse paralizadas, mientras se incrementa progresivamente el alumnado del único centro docente que funciona en la zona, que ha debido asumir en el presente curso 2015-16 ciento diez nuevos alumnos.

La actual saturación de los espacios del edificio escolar y la ocupación de la que ya ha sido objeto el resto del recinto del centro, en el que están instaladas numerosas aulas prefabricadas, no parece hacer posible, en lo sucesivo, soluciones en la línea hasta ahora utilizada. A pesar de que es una solución cuyos inconvenientes han sido minimizados a través de distintas medidas organizativas, resulta del todo inadecuada. Es pues imperativa la creación y construcción de instalaciones destinadas al nuevo centro docente que exige el volumen de la demanda escolar del barrio (14024010, 15000653, 15002194 y otras).

El retraso que en un número significativo de casos ha experimentado la ejecución de obras de construcción de instalaciones destinadas a albergar colegios e institutos públicos, ha motivado una actuación de oficio ante la **Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid.**

De acuerdo con los datos de que se dispone, en las fechas de comienzo del curso escolar 2015-16, no habían concluido todavía las obras de construcción de las instalaciones de cinco de los trece centros docentes de la región en las que, de acuerdo con datos proporcionados por la propia consejería, estaba previsto el inicio de las actividades lectivas del citado curso.

En ocasiones, como ha sido el caso de un instituto de la localidad de Las Rozas, pese a no haberse finalizado su construcción, las instalaciones se encuentran en un punto de su ejecución que permite su entrada en funcionamiento a falta de ciertos espacios o, incluso, con un número de aulas inferior al previsto.

Esta situación, aunque puede resultar justificada en razón de graves deficiencias existentes en las instalaciones anteriores, da lugar a un desenvolvimiento precario de ciertas actividades educativas y administrativas, al no disponer los nuevos centros de

lugares en los que ubicarlas de forma estable, o puede determinar el desplazamiento de una parte de su alumnado a otros centros normalmente de la propia localidad, consecuencias todas ellas en absoluto deseables desde un punto de vista educativo.

En otros supuestos, como ha ocurrido en determinados centros de Madrid, Getafe y San Sebastián de los Reyes, el considerable retraso de las obras ha impedido el inicio de las actividades lectivas, debiendo permanecer los alumnos en las instalaciones cuyas deficiencias o insuficiente capacidad obligan a su sustitución.

La actuación de oficio se ha dirigido a confirmar informaciones según las cuales la conclusión de las obras no está prevista, en algunos casos, hasta el próximo curso 2016-17, lo que, de ser cierto, significaría la prolongación, al menos durante el presente curso, de las inadecuadas condiciones actuales de escolarización del alumnado de estos centros.

El mismo trámite de oficio se ha referido a las instalaciones de centros de la localidad de Valdemoro que entraron en funcionamiento en cursos anteriores, que en algún caso se remonta al año académico 2011-12, en instalaciones entonces sin concluir y cuya finalización, que se ha venido posponiendo, no se ha abordado todavía.

Respecto de estos centros se ha requerido información sobre las previsiones en cuanto a la finalización de sus instalaciones, cuestión que también se ha planteado en un centro de educación especial de Getafe, cuyo alumnado se aloja en condiciones deficientes en instalaciones de un centro de la localidad de Leganés. Sobre la citada tramitación no se ha recibido respuesta que permita conocer las previsiones en orden a la conclusión de las instalaciones de todos los centros mencionados (15014055).

6.1.3 Admisión de alumnos

Varios padres de alumnos han denunciado los resultados disfuncionales que, a su juicio, se derivan de la definición, a efectos de admisión de alumnos, de áreas de influencia únicas, coincidentes con el núcleo urbano o el término de un municipio, cuando esta se produce en localidades de una cierta extensión y volumen de población.

Los autores de las citadas quejas señalaban que con esta delimitación de las áreas de influencia de los centros, si bien sigue aplicándose formalmente el criterio legal de admisión de proximidad domiciliaria, se neutraliza de hecho la incidencia real del mismo en los procesos de admisión, al otorgarse la misma puntuación a todos los solicitantes residentes en el municipio.

Los mismos reclamantes se referían a las dificultades que habían encontrado para obtener plazas en centros próximos a sus domicilios al haber sido estos

demandados por familias residentes en otros barrios de la localidad que acreditaban mayor puntuación por otros criterios de admisión.

Las administraciones educativas, en los informes solicitados por esta institución, se han limitado a hacer referencia a preceptos de las normas aprobadas para sus respectivos ámbitos territoriales, en las que se establecen pautas para la determinación de las áreas de influencia de los centros docentes sin aportar el análisis jurídico solicitado por esta institución respecto de la base normativa con que contasen las correspondientes decisiones administrativas, ni dar respuesta a las objeciones de los interesados ya mencionadas.

Esta institución entiende, ateniéndose a la doctrina sentada por el Tribunal Supremo, que los criterios prioritarios de admisión de alumnos –establecidos para resolver de manera objetiva la asignación de plazas en los centros docentes sostenidos con fondos públicos cuando no resulta posible atender todas las solicitudes formuladas– tienen por objetivo dar a «la concurrencia de peticiones cuyo número exceda al de puestos disponibles una solución racional, objetiva y general ...». Dicho objetivo debe conseguirse con las menores cargas posibles para los solicitantes, estableciendo para ello «unos criterios de aprovechamiento racional, lógico y adecuado de las plazas existentes» cuya aplicación suponga «el menor quebranto posible para los administrados ...» (Sentencia del Tribunal Supremo número 1987, de 8 de junio).

La definición de áreas de influencia únicas en municipios de una extensión y volumen de población elevados, al suponer, como ya se ha señalado, la asignación a todos los alumnos de la misma puntuación por aplicación del criterio de proximidad, favorece, en principio, el trasvase de alumnos de unas zonas a otras de las poblaciones, que exigen desplazamientos más prolongados, restan tiempo y dificultan la conciliación laboral de los padres prolongando innecesariamente las jornadas de los alumnos, al tiempo que obstaculiza su escolarización dentro de su entorno social inmediato, que de manera generalizada se considera la más deseable desde un punto de vista educativo.

Se crean así condiciones que potencialmente dan lugar a asignaciones de plaza que resultan más gravosas para las familias, y a resultados menos racionales y lógicos que si se definiesen áreas de influencia menos extensas. Resultados que se encuentran en clara oposición con el punto de vista expresado por el Tribunal Supremo en la sentencia más arriba mencionada respecto de las condiciones que deben reunir los criterios de admisión de alumnos.

Las normas reglamentarias alegadas por las administraciones educativas (Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y Comunidad Valenciana, en los expedientes más abajo citados, y otras, que aplican similar criterio) no contienen previsiones que excluyan de forma expresa la posibilidad de definir áreas de influencia

coincidentes con todo el término de un municipio. Por ello, las administraciones educativas mencionadas entienden que no puede apreciarse que con ello se incurra en vulneración de prescripción concreta, no obstante lo cual se realizan las anteriores apreciaciones con la finalidad de que sean valoradas, y eventualmente tenidas en cuenta, de cara a una posible nueva definición de áreas de influencia en próximos procesos selectivos (14011241 y 14013623).

En concreto, la normativa vigente en la Comunidad de Madrid, a la que se refieren las quejas planteadas en 2015 sobre esta cuestión, atribuye doce puntos a los solicitantes que se encuentren en la primera de las circunstancias, y solo dos puntos a quienes superaron en otras comunidades los estudios de educación secundaria obligatoria o de bachillerato que dan acceso, respectivamente, a la formación profesional de grado medio y de grado superior, o las pruebas de acceso a dichas enseñanzas. La aplicación de estas prescripciones según hacen notar los promotores de estas quejas, reduce drásticamente las posibilidades reales de obtención de plaza por estos últimos alumnos.

La **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades,** del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a la que en diciembre de 2014 se solicitó conocer su punto de vista respecto de la adecuación jurídica de los criterios de admisión mencionados, no aporta la valoración jurídica solicitada y no realiza ningún pronunciamiento sobre su configuración.

Se ha reiterado a la citada Secretaría de Estado que el establecimiento y la configuración del criterio de admisión mencionado supone, a juicio de esta institución, una limitación injustificada para la admisión en centros de la Comunidad de Madrid de los alumnos que no acrediten estudios previos en la misma, limitación que resulta contraria a los principios de igualdad, mérito y capacidad que deben presidir por imperativo legal el acceso a las enseñanzas postobligatorias, y a la libertad de circulación y establecimiento de las personas.

Se ha instado, asimismo, a la Secretaría de Estado, a que las apreciaciones anteriores sean valoradas al elaborar el texto de disposición que debe regular el marco reglamentario al que han de ajustarse las comunidades autónomas al establecer procedimientos de admisión a los ciclos formativos de grado medio y superior, de manera que de forma expresa se proscriba en el mismo el establecimiento del criterio cuestionado y de cualquier otro no ajustado al principio de mérito y capacidad, cuya configuración pueda limitar el derecho de los alumnos a elegir opciones educativas con independencia de su lugar de residencia (15011321, 15011719 y 15014519).

Ha planteado también un problema relacionado con el régimen de admisión de alumnos, una queja en la que se cuestionaba el hecho de que no se hubiesen

adjudicado las plazas escolares públicas solicitadas a menores de origen marroquí cuyas familias alegaban su domiciliación en la **Ciudad de Ceuta**, al no haberse acreditado esta circunstancia.

Esta denegación, según informó inicialmente la **Dirección Provincial en Ceuta del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte**, se produjo al no haberse aportado por los solicitantes documentación acreditativa de su domiciliación en la ciudad autónoma, circunstancia a la que la legislación vigente en materia de extranjería (en concreto, de manera más precisa, el artículo 10.3. de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil) condiciona la escolarización de los menores extranjeros, al señalar que el derecho a la educación de estos alumnos se refiere exclusivamente a los menores extranjeros que se encuentren en España.

Esta institución ha tenido conocimiento posteriormente de que la **Fiscalía de Ceuta**, ante la que se presentó una denuncia contra la no escolarización de los mencionados niños, una vez realizadas por la Policía Nacional actuaciones ordenadas por la propia Fiscalía que permitieron comprobar la domiciliación de sus familias en la ciudad autónoma, ha ordenado a la Dirección Provincial la escolarización de los alumnos.

Sobre las iniciativas que se hayan adoptado por la Dirección Provincial para dar cumplimiento a la orden mencionada se ha solicitado la remisión de información (15010046).

6.1.4 Ayudas

Las restricciones presupuestarias de los últimos años han dado lugar a una disminución de las ayudas a las familias para afrontar los gastos que genera la educación. Como se ha puesto de manifiesto en anteriores informes es deseable que la previsión constitucional de gratuidad de la enseñanza básica se extienda a otras etapas educativas y no solo a la escolarización sino también al conjunto de medios y prestaciones inherentes a ella. Libros de texto, material didáctico y servicios como el comedor y el transporte, entre otros, han sido objeto de queja por la ausencia o limitación de las ayudas destinadas a sufragarlos. En la medida en que las posibilidades presupuestarias lo permitan y con carácter preferente, debe reclamarse un esfuerzo adicional que garantice a todos el pleno y efectivo acceso a la educación en condiciones reales de igualdad.

Al margen del problema general de la limitación o, en su caso, ausencia de ayudas, ocurre a veces que la concreción de los requisitos para acceder a ellas o el ámbito de su aplicación originan quejas como las que se refieren a continuación.

En cuanto a los destinatarios de las ayudas, se ha solicitado de la **Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León,** información respecto a la base jurídica que haya llevado al referido departamento a circunscribir el ámbito de beneficiarios de las ayudas para comedor escolar a los alumnos escolarizados en centros docentes públicos de la comunidad.

Esta actuación se realizó a raíz de la formulación de quejas que consideraban contraria al principio constitucional de igualdad la exclusión de los alumnos que realicen enseñanzas obligatorias en centros privados concertados a los que se sustrae la posibilidad de optar a ellas únicamente en razón de la titularidad, pública o privada, del centro docente en el que se encuentren.

La Consejería de Educación ha informado de que tiene intención de mantener la actual definición del ámbito de beneficiarios de las ayudas de comedor con el argumento de que los centros docentes concertados tienen concertada la educación pero no los servicios complementarios.

La anterior postura no atiende al hecho de que las citadas ayudas tienen su fundamento último en la obligación de las administraciones educativas de contribuir a la efectividad del principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, desarrollando acciones compensatorias en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales en situaciones desfavorables que dificulten su acceso o permanencia en el sistema educativo.

Así se precisa en el preámbulo de la Orden EDU 693/2008, de 29 de abril, por la que se desarrolla el decreto regulador de la prestación del servicio de comedor en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en el que expresamente se señala que las ayudas que se contemplan en el mismo se dirigen a compensar posibles carencias de tipo familiar o económico, facilitando asimismo la conciliación de la vida familiar y laboral, acción compensatoria que nada autoriza a limitar al alumnado escolarizado en los centros públicos (15000841).

Al regular los requisitos que deben reunir los participantes en las convocatorias para la concesión de cheques guardería, que efectúa la **Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid,** se establece que los alumnos para los que se soliciten deben haber nacido antes del 1 de junio del año en el que comience el curso escolar correspondiente.

Padres de futuros alumnos cuyas expectativas de obtención de estas ayudas resultan afectadas de forma negativa, manifiestan ante esta institución que los argumentos que esgrime la consejería para explicar el establecimiento del requisito mencionado carecen de entidad suficiente para justificar que niños que reúnen las mismas condiciones objetivas que otros que resultan beneficiarios de las ayudas se vean

privados de estas por el solo hecho de haber nacido en el último semestre del año en que se inicia el curso para el que son solicitadas.

La tramitación de las quejas que han formulado estos padres se inició con la finalidad de instar a la administración educativa madrileña, a que estudiase la modificación del procedimiento y plazos establecidos actualmente para la concesión de cheques guardería, con la finalidad de que todos los niños, cualquiera que sea la fecha de su nacimiento, tengan las mismas posibilidades de acceder a ellas.

Esta institución ha apuntado, en concreto, la posibilidad de que en sucesivas convocatorias se establezca más de un procedimiento de adjudicación en cada curso escolar, de manera que, manteniendo las fechas de desarrollo del actual, se contemple un segundo procedimiento o fase de adjudicación, dirigida a los alumnos cuyo nacimiento se produzca con posterioridad a la fecha limite actual, de manera que estos últimos puedan optar también a las ayudas, tal y como parece exigir una configuración del sistema de concesión de ayudas adecuado al principio constitucional de igualdad.

En su repuesta la consejería se ha comprometido a estudiar esta fórmula antes de decidir sobre los términos en que se producirá la convocatoria de estas becas para el curso 2016-17, una vez se aprueben los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el ejercicio 2016, que actualmente se tramitan (15005264, 15004870 y 15005404).

Se ha iniciado una actuación de oficio ante el **Ayuntamiento de Valencia** al tener conocimiento de que estaría condicionando el abono de las becas de comedor concedidas a alumnos escolarizados en colegios públicos de titularidad municipal, al hecho de que las familias no tuvieran contraídas deudas con la corporación local.

Se trata de una medida que dispone, en principio, de apoyo jurídico en previsiones contenidas en la Ley General de Subvenciones, no obstante lo cual, esta institución decidió solicitar información con la finalidad de contrastar si, antes de adoptar la mencionada decisión, se había tomado en consideración el superior interés de los menores cuyas ayudas de comedor no se habían abonado y, en concreto, si se había valorado la eventualidad de que la referida decisión, constatadas las condiciones económicas de cada una de las familias afectadas, pudiera repercutir negativamente en la adecuada atención de las necesidades de los alumnos.

Debe puntualizarse que las citadas ayudas se conceden en consideración a las rentas de las unidades familiares, de manera que, preferentemente, resultan beneficiarios de las mismas alumnos pertenecientes a familias con dificultades económicas o en riesgo de exclusión social, que con frecuencia no pueden, por ello, hacer frente a sus obligaciones tributarias o al pago de otras cantidades que adeuden al

ayuntamiento, y sufragar al mismo tiempo los gastos que origina el mantenimiento de sus hijos.

El Ayuntamiento de Valencia ha informado de la adopción de decisiones relativas a la concesión de las citadas becas de comedor en una línea tendente a satisfacer la atención básica de menores afectados por situaciones de precariedad económica o dificultades familiares y sociales (15007911).

6.1.5 Educación inclusiva

La convención de la ONU

En sucesivos informes anuales se ha hecho referencia a la tarea que todavía debe abordarse para la implantación en nuestro país del sistema de educación inclusiva, que diversos instrumentos jurídicos internacionales definen como el más idóneo desde el punto de vista del respeto a los derechos educativos de los alumnos.

En el *Estudio temático sobre el derecho de las personas con discapacidad a la educación*, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se concluye que las barreras más importantes a la participación de las personas con discapacidad en la vida escolar obedecen a prejuicios, en el sentido de que los alumnos con discapacidad no son capaces de aprender o no pueden hacerlo en las escuelas ordinarias, ideas erróneas que conducen a una exclusión y segregación deliberadas.

Ello da lugar a sistemas educativos en los que se niega a las personas con discapacidad el derecho a la educación inclusiva del artículo 24 de la Convención sobre derechos de las personas con discapacidad.

La Convención declara el derecho de los alumnos con discapacidad a una educación inclusiva y concreta las obligaciones que asumen los Estados parte para asegurar un sistema educativo inclusivo.

Los Estados deben garantizar que las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad y que se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales. Los niños no pueden quedar excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria, ni de la enseñanza secundaria, por motivos de discapacidad; tienen derecho a acceder a la educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con los demás, y en la comunidad en que vivan [artículo 24.2.a), b) y c) de la convención].

Por otra parte, de la convención se desprende la obligación de los Estados parte de llevar a cabo progresivamente un cambio de modelo, hacia la inclusión, que comprenda un plan de transformación para combatir la exclusión y la segregación.

La recepción y aceptación formales de estas prescripciones de la convención conviven con una realidad educativa distinta.

Un ejemplo de lo anterior se encuentra en la aceptación formal por todas las administraciones de las Recomendaciones que el Defensor del Pueblo formuló sobre la implantación de un sistema educativo inclusivo. En estas recomendaciones se pedía a las administraciones educativas autonómicas que impulsaran actuaciones y medidas normativas y presupuestarias que asegurasen la atención educativa a las personas con discapacidad en términos acordes con el derecho de los alumnos a una educación inclusiva.

Pues bien, a pesar de la referida aceptación formal el examen de las quejas formuladas por alumnos con discapacidad o por sus padres o tutores y los resultados de su tramitación, han permitido contrastar que, con frecuencia, las decisiones de las administraciones educativas continúan produciéndose al margen de las prescripciones de la convención.

Escolarización de alumnos en centros específicos de educación especial sin el consentimiento de sus padres

La no discriminación de los alumnos en las escuelas ordinarias hace referencia, entre otros aspectos, a la igualdad de los derechos de los alumnos con discapacidad en cuanto al acceso a centros ordinarios de su elección.

La escolarización de estos alumnos debe por ello producirse, con carácter general, en los mismos centros que el resto de los alumnos y ser resultado del ejercicio del derecho a la libre elección de centro que la legislación educativa reconoce a los padres de los alumnos.

Varias quejas formuladas en el año 2015 ponen de manifiesto la evolución, en estos casos positiva, que han experimentado las posiciones inicialmente mantenidas por distintas administraciones educativas que, a instancias de esta institución, modificaron decisiones sobre escolarización que obviaban las facultades que asisten a los padres de todos los alumnos en orden a la elección de centros docentes.

Se trata de decisiones tomadas por las unidades competentes de la **Consejería de Educación y Cultura del Principado de Asturias, de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid,** que tras

la intervención de esta institución fueron modificadas en un sentido acorde con las peticiones de los padres.

Sin embargo, en estos casos las administraciones educativas han fundamentado sus nuevos acuerdos en distintas circunstancias, entre las que el punto de vista expresado por los padres es solo uno más de los elementos valorados, sin que las nuevas decisiones sobre escolarización se basen en los argumentos deducidos de la convención que les había trasladado el Defensor del Pueblo, salvo en el caso de la Comunidad de Madrid, que menciona expresamente la facultad que asiste a los padres de decidir sobre la modalidad de escolarización que juzgan más adecuada para sus hijos (15004652, 15010491 y 15011646).

Oferta de plazas para alumnos con trastornos del espectro autista (TEA)

De acuerdo con la lógica que preside el sistema de educación inclusiva que propugna la convención, todos los centros docentes deben aplicar procedimientos de trabajo y sistemas de organización escolar que refuercen la capacidad de cada alumno para alcanzar sus objetivos y potencien su máximo desarrollo académico y social. Cualquier centro ordinario ha de estar en condiciones, en su caso previa realización de los ajustes necesarios, de ofrecer una educación de calidad a los alumnos con discapacidad que soliciten su escolarización en él.

Nuestro sistema educativo continúa funcionando con la perspectiva de que la escolarización de alumnos con determinadas necesidades educativas especiales no resulta posible en todos los centros, sino solo en aquellos que cuenten con medios personales y materiales específicos, de los que no todos están dotados. De esta forma se limita el derecho de acceso a los centros docentes ordinarios en condiciones de igualdad de estos alumnos, así como su derecho a recibir enseñanzas dentro del sistema general y a que se les proporcione una atención educativa de calidad en aquellas ocasiones en que, al no existir centros dotados de los referidos medios específicos, se decida su escolarización en centros de educación especial o en centros ordinarios que no disponen de dichos medios.

La insuficiencia del número de plazas destinadas específicamente a la atención educativa de alumnos con trastornos del espectro autista, o de niños que presentan otros trastornos generalizados del desarrollo (TGD), ha sido denunciada por padres de alumnos de la **Comunidad de Madrid**, que se refieren a los resultados, contrarios a la convención y a las prescripciones de la normativa vigente que se derivan de esta circunstancia.

La atención a estos alumnos, en la referida comunidad, se produce en centros ordinarios de atención educativa preferente, que están dotados normalmente de aulas

específicas para alumnos con trastorno del espectro autista (Aulas TEA) diseñadas para la escolarización de un número limitado de alumnos afectados. Los alumnos permanecen en estas aulas una parte o toda la jornada escolar, atendidos por profesorado y otro personal, con la cualificación necesaria y en el número que se contempla en la normativa correspondiente, al tiempo que se benefician de su convivencia escolar con el resto de los alumnos.

La insuficiente oferta o inexistencia, en determinados municipios de la Comunidad de Madrid, de centros ordinarios de escolarización preferente de este alumnado da lugar, en ocasiones, a decisiones administrativas de escolarización de estos alumnos en centros preferentes ubicados en otros municipios (15005846).

En otras ocasiones se comprueba que la misma situación ha dado lugar, en el **Principado de Asturias**, a propuestas de las instancias competentes de su **Consejería de Educación y Cultura**, de escolarización de alumnos afectados por estos trastornos en centros de educación especial (15004652).

Otro de los efectos no deseables que parece determinar la escasez de la oferta de plazas para alumnos con TEA en centros de atención educativa preferente de la Comunidad de Madrid, es la escolarización en este tipo de centros de un número de alumnos superior al que puede asumir el personal docente y no docente que presta servicios en sus aulas específicas, al precisar este alumnado una atención educativa continuada y muy estructurada que no puede proporcionarse en las debidas condiciones a todos los alumnos que en ocasiones se les encomiendan.

Sobre este asunto se han abierto quejas de oficio ante la **Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid,** de la que se ha demandado información sobre la situación de centros de atención preferente en su ámbito territorial, que alguna queja fija en torno al cincuenta por ciento, y respecto de las previsiones existentes en orden al incremento de su personal y a la extensión o generalización, más acorde esta última con el concepto de educación inclusiva que mantiene la convención, de los recursos de que disponen los centros de atención preferente a todos los colegios e institutos de la comunidad autónoma (15014552, 15014802 y 15014803).

Situaciones como las descritas vulneran prescripciones de la convención a las que ya se ha hecho mención, o contravienen preceptos de las normas educativas que imponen a las administraciones públicas la obligación de asegurar los recursos necesarios para que los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo alcancen el máximo desarrollo de sus capacidades y logren los objetivos educativos establecidos con carácter general.

Personal con cualificación específica

Alumnos de la Escuela Oficial de Idiomas de Málaga, afectados por discapacidad auditiva, han manifestado su preocupación ante la negativa de la **Consejería de Educación, de la Junta de Andalucía**, a dotar al mencionado centro docente de un intérprete de la lengua de signos que les permita asumir el contenido de las clases que reciben.

Los citados alumnos se habían matriculado por tercer año consecutivo en determinadas enseñanzas de idiomas impartidas en la escuela, que venían cursando sin éxito dadas las dificultades que supone su discapacidad para el seguimiento eficaz de las clases, debiendo precisarse que realizaban dichas enseñanzas con el objetivo de acreditar la obtención del nivel B1 de un idioma extranjero que forma parte del plan de estudios de las enseñanzas universitaria que también cursan.

La administración educativa de Andalucía ha alegado para justificar su negativa contenidos del pliego de prescripciones técnicas que rige la contratación del servicio de interpretación de lengua de signos para los alumnos con discapacidad auditiva, en el que solo se contempla su dotación para el alumnado que se encuentre cursando estudios de secundaria, bachillerato o ciclos de formación profesional, sin que, por tanto, a juicio de la consejería, pueda hacerse extensiva su dotación a las escuelas oficiales de idiomas.

Esta institución ha expuesto ante la Consejería de Educación los numerosos argumentos, deducidos de la legislación educativa vigente, de los que se desprende la obligación inequívoca de las administraciones educativas de atender las necesidades específicas de las personas con discapacidad, y de proporcionar para ello a los centros docentes todos los medios que requiera la atención personalizada de estos alumnos.

Entre los argumentos mencionados se encuentran varios basados en prescripciones de la ya mencionada Convención de la ONU sobre derechos de las personas con discapacidad, en la que, en relación con las personas que presentan discapacidades sensoriales, se impone a los Estados partes la obligación de asegurar que se les impartan enseñanzas «en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados para cada persona, y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico y social» (artículo 24.3.c).

Esta institución ha entendido que desde la perspectiva de la Convención la denegación del apoyo solicitado obstaculiza, sin justificación adecuada, el ejercicio por los alumnos afectados de su derecho a la educación, y específicamente del derecho ya mencionado en el párrafo anterior, a que las enseñanzas se les impartan en lenguajes y medios de comunicación adecuados, que se define en el citado instrumento de rango legal.

Por ello, se formuló una recomendación, que ha tenido que reiterarse al final del ejercicio, en la que se insta a la Consejería de Educación, de la Junta de Andalucía, a atender las obligaciones que le impone la legislación educativa en orden a la dotación a los centros de los medios necesarios para la atención de las necesidades educativas de sus alumnos, dotando a la Escuela Oficial de Idiomas de Málaga del intérprete de la lengua de signos necesario (14019091).

Los equipos de evaluación de Trastornos Graves del desarrollo (TGD)

Toda la legislación educativa enfatiza la importancia de identificar, valorar y prestar atención educativa adecuada, lo más tempranamente posible, a las necesidades educativas especiales que requieren los alumnos, ya que en muchos casos su detección y atención precoces incrementan significativamente la eficacia de las medidas educativas adoptadas.

La forma de actuación seguida en un supuesto concreto, en el que el retraso con que se emitió diagnóstico por el equipo específico competente de la Comunidad de Madrid solo permitió la implantación de medidas de atención específica a un alumno de educación infantil cuando habían transcurrido dos cursos desde el inicio de su escolarización, llevó a esta institución a formular recomendaciones a la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, dirigidas a la corrección de situaciones como la expuesta.

Entiende el Defensor del Pueblo que resultados como el descrito no se avienen con el mandato legal que se desprende de lo establecido en el artículo 74.2. de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), en el que se señala en términos imperativos que «La identificación y valoración de las necesidades educativas de este alumnado se realizará lo más tempranamente posible por personal con la debida cualificación y en los términos que determinen las administraciones educativas».

Por otra parte, de las razones alegadas por la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid para explicar el largo período transcurrido, se desprendía que presumiblemente otros expedientes se veían afectados por los mismos condicionamientos —procedimentales o derivados de la acumulación de trabajo y, se entiende, de la insuficiente dotación de medios de que dispone para abordarlo— que se mencionaban como causantes del retraso.

Las administraciones públicas deben actuar por imperativo constitucional con sometimiento pleno a la ley y al derecho, y los medios de que se dote a las mismas para la realización de los cometidos que tienen atribuidos deben revestir las condiciones precisas para lograr la plena adecuación de su actuación al marco jurídico vigente, sin

que resulte posible justificar eventuales desviaciones en el cumplimiento de las normas por limitaciones o peculiaridades en la configuración de los medios de que disponen.

A la corrección de la situación descrita se han dirigido dos **Recomendaciones** formuladas a la **Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid**, en la que se insta la ampliación de la dotación de medios personales de que disponen los citados órganos de evaluación y la simplificación de los procedimientos de diagnóstico. La consejería no ha dado respuesta por el momento (14011015).

Esta institución entiende que, aún con ciertos avances a los que se ha hecho ya mención, la situación existente exige de las administraciones educativas la adopción de iniciativas y de medidas mantenidas en el tiempo que aseguren la implantación del modelo inclusivo que propugna la convención, muy especialmente en lo que se refiere a la realización de los cambios que exige la implantación del referido modelo.

Dada la profundidad de los cambios que requiere la obtención de este objetivo, estos deben abordarse paulatinamente. Sin embargo, ello no autoriza a posponer los mismos indefinidamente y exige, más allá de las meras declaraciones de principios respecto del carácter inclusivo de nuestro sistema educativo, la definición a nivel legal de las consecuencias que se derivan de dicho carácter inclusivo. Ello implica concretar en la ley los derechos que corresponden a los alumnos y sus padres derivados de la inclusividad proclamada, las obligaciones que se derivan para los poderes públicos y el establecimiento expreso de las vías de reclamación pertinentes para hacer efectivos los derechos y garantizar el cumplimiento de las obligaciones.

Parece ya imprescindible, a juicio de esta institución, la aprobación de un marco legal y reglamentario que fije las bases a las que deben ajustarse los cambios que exige la implantación de una educación inclusiva. Decisiones tales como la elaboración de nuevos programas de formación para el personal docente, la disponibilidad de materiales escolares accesibles para todos, la creación de entornos educativos incluyentes, el fomento del traslado del alumnado de los centros de educación especial a las escuelas ordinarias, la dispensación de apoyo adecuado a los estudiantes, entre otras, han de incluirse en el proceso orientado a fomentar valores que refuercen la capacidad de todas las personas y mostrar la diversidad como oportunidad para aprender.

Con el objetivo de hacer notar la ineludible necesidad de trabajar en las líneas de actuación indicadas, se estudia la realización de nuevas intervenciones ante las administraciones educativas, dirigidas a contribuir a la consecución progresiva del sistema de educación inclusiva que propugna la convención.

6.1.6 Aplicación de la «edad corregida» a efectos de escolarización de niños prematuros

Varios padres de niños grandes prematuros, cuyo alumbramiento se ha producido dentro del año anterior a aquel en el que estaba previsto su nacimiento a término, han cuestionado el hecho de que no todas las administraciones educativas apliquen, a efectos de escolarización de estos niños, el concepto de edad corregida que utilizan los profesionales especializados en valorar su desarrollo, tomando para ello como referencia la fecha en que hubiese debido producirse su nacimiento de haber evolucionado normalmente su gestación.

Los reclamantes han señalado que, con frecuencia, las circunstancias de su nacimiento afectan al proceso madurativo y de aprendizaje de estos niños, según se describe en numerosos estudios clínicos, y hacían notar que a estos posibles problemas se añadían los derivados de su escolarización en el curso que les corresponda por razón de su fecha de nacimiento.

La normativa educativa de determinadas comunidades autónomas no contempla, sin embargo, la posibilidad de flexibilizar el curso en el que procede la escolarización de estos niños, al determinarse en la misma que el curso que corresponde realizar a cada alumno se fijará atendiendo al cumplimiento de la edad correspondiente dentro del año natural en el que comienza el mismo, con lo que, a las frecuentes dificultades que determina su nacimiento prematuro, se suman las derivadas de su escolarización un curso por delante del que corresponde a su edad real o corregida.

Los reclamantes fundamentan su queja, además de en las consideraciones expuestas, en otras que se deducen del distinto tratamiento que reciben los menores en la citada situación en unos y otros ámbitos territoriales, ante el que entienden que sus hijos están siendo objeto de un trato injustificadamente menos favorable que suscita en ellos un mayor malestar al entender que responde únicamente a una decisión de la respectiva administración educativa, en la medida en que dentro del mismo marco legal otras administraciones han adoptado soluciones más flexibles (15007265).

6.1.7 Revisión de calificaciones y acceso a copias de examen

Una alumna, inicialmente incluida en la lista de beneficiarios de los premios extraordinarios de bachillerato correspondientes al curso 2013-14, y posteriormente retirada de la misma al estimarse el recurso interpuesto por otra participante, ha cuestionado el procedimiento que se aplicó a efectos de revisión de las calificaciones obtenidas en las pruebas establecidas a efectos de concesión de dichos premios.

La interesada hacía notar en su queja la notable diferencia existente entre las calificaciones iniciales de la alumna reclamante y las que se le asignaron al dictar resolución sobre su reclamación, en la que se incrementaron de forma considerable las notas que se le atribuyeron en todas y cada una de las respuestas que dio a las cuestiones planteadas en el examen de una de las materias, cuestionando que se diesen por buenas estas últimas, cuando ninguna razón objetiva permitía atribuir mayores garantías de acierto a esta calificación.

A su entender, en el supuesto que planteaba hubiese debido recurrirse a alguno de los sistemas que se utilizan en casos similares (como las pruebas de acceso a la universidad), para determinar la calificación de los alumnos en los que las calificaciones obtenidas sirven de base para la asignación de una plaza o beneficio académico, que se ofrecen en número más limitado que el de solicitantes, y aplicar, a la vista de la importante discrepancia apreciable entre las calificaciones atribuidas a una misma prueba, procedimientos tales como el de obtención de la media entre ambas calificaciones o la realización de una tercera corrección.

La **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades** ha dado una respuesta positiva a la Sugerencia de esta institución de que se estudie el establecimiento, en futuras convocatorias, de previsiones en la línea que apunta la reclamante, dirigidas a regular el sistema de revisión de las calificaciones obtenidas en las pruebas para la concesión de los premios extraordinarios de bachillerato en la línea que ha quedado expuesta (15010954).

La tramitación de quejas formuladas por padres de alumnos disconformes con las calificaciones académicas atribuidas a sus hijos, llevó a esta institución a concluir que centros docentes ubicados en la Comunidad de Madrid, que negaban a los padres que reclamaban, las copias que solicitaban de los exámenes de sus hijos, podían estar realizando una interpretación no adecuada a derecho, o al menos restrictiva, de los preceptos que en la normativa sobre procedimiento administrativo vigente definen el derecho de los ciudadanos a conocer en cualquier momento el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y a obtener copias de los documentos contenidos en ellos.

En relación con la citada cuestión se inició una actuación de oficio ante la **Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid,** al entenderse que esta forma de actuación podría vulnerar los preceptos legales a los que ya se ha hecho referencia, además de dificultar el ejercicio del derecho a participar en el proceso educativo de sus hijos, que reconoce la legislación educativa a los padres de los alumnos.

En el informe emitido por la consejería se reconocía que los centros docentes de la comunidad actuaban en la forma cuestionada, a juicio de la administración educativa madrileña amparada por prescripciones de determinada orden autonómica que delimita el derecho de acceso a las pruebas académicas de los alumnos, en términos que, en su opinión, excluyen el derecho a obtener copias de los mismos, definido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

El mencionado derecho se contempla en la ley procedimental como parte del derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos obrantes en los expedientes en los que ostenten la condición de interesados, cuyo artículo 35.a), en el que se contiene su regulación, no resulta, según concluye la consejería, de aplicación en el ámbito académico a que se refiere la norma reglamentaria alegada.

El Defensor del Pueblo ha comprobado que la norma reglamentaria alegada no establece expresamente la limitación pretendida, ni existe base en las leyes educativas para fundamentar una interpretación y aplicación restrictivas del mencionado derecho en el ámbito académico, y ha entendido, en términos acordes con el artículo 35.a) de la LRJPAC, ya citado, que en el referido ámbito académico son de plena aplicación las prescripciones de la citada ley orgánica, en las que se determina el contenido del derecho de acceso, haciéndolo extensivo al derecho a obtener copias de los documentos, entre ellos de los exámenes y pruebas académicas respecto de las que los alumnos o sus padres hayan ejercitado su derecho de acceso.

Por ello, se ha dirigido una Recomendación al departamento educativo madrileño, en la que se le insta a que imparta instrucciones a los centros docentes bajo su dependencia para que resuelvan en sentido positivo y de manera acorde con lo establecido en el artículo 35.a) de la LRJPAC, las peticiones que se les formulen por los alumnos o sus padres de copia de los exámenes o pruebas de evaluación realizadas (15010541).

6.2 EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

6.2.1 Acceso a la universidad

Armonización de los calendarios académicos universitarios

Han sido frecuentes las quejas relativas a las disfunciones que provoca el hecho de que algunas universidades aún celebren la convocatoria extraordinaria de exámenes durante el mes de septiembre, cuestión que ha originado reiteradas actuaciones del Defensor del Pueblo (14002950, 14022108, 14022114, entre otras).

La principal disfunción es la imposibilidad de disponer a tiempo de los datos académicos requeridos para participar en los procesos de acceso a la universidad o en cualquier proceso que se convoque en régimen de concurrencia competitiva en el que los aspirantes deban aportar sus certificaciones académicas durante el mes de septiembre.

A mediados del mes de septiembre las universidades tienen cerradas las actas de las convocatorias ordinarias de mayo/junio, así como las de las convocatorias extraordinarias de junio/julio. Pero no ocurre así con las actas de las convocatorias extraordinarias que todavía se desarrollan en septiembre en algunas universidades. Esta situación coloca a los estudiantes de estas últimas universidades, respecto de los que han realizado estudios en universidades que celebran las convocatorias extraordinarias en junio/julio, en un plano de desigualdad a la hora de concurrir a los procesos de acceso o convocados en régimen de concurrencia competitiva que se celebran en septiembre.

Con motivo de la tramitación de las quejas presentadas por un grupo de alumnos de las universidades andaluzas que planteaban esta dificultad para participar en los procesos selectivos para la concesión de becas de colaboración, se solicitó un informe al **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** en marzo de 2015 haciendo mención a la Recomendación, que ya había sido aceptada en su día por el mismo ministerio, sobre la necesidad de que fueran establecidos criterios de aplicación general por todas las universidades públicas, para una mayor coordinación y racionalización en el calendario académico universitario.

Según los datos facilitados por la Subdirección General de Atención al Estudiante, Orientación e Inserción Profesional, la cuestión planteada fue objeto de debate en la Conferencia General de Política Universitaria durante su sesión de 24 de marzo de 2011, acordando la creación de una comisión de trabajo en la que estarían presentes todas las partes implicadas, y que sería la encargada de elaborar una propuesta de consenso para la armonización de los calendarios académicos universitarios.

La ausencia de resultados efectivos de esta comisión, unida al hecho de que aún son numerosas las universidades que establecen las convocatorias extraordinarias en septiembre, vuelve a poner de manifiesto la necesidad de que exista una mínima coordinación temporal de los procedimientos académicos universitarios, y en particular de la celebración de las convocatorias extraordinarias de exámenes.

La ausencia de coordinación temporal, al margen de las disfunciones precisas derivadas de la celebración en algunas universidades de pruebas extraordinarias en septiembre, afecta a las pruebas de acceso a la universidad. Es cierto que la superación de esas pruebas desaparecerá como requisito de acceso a las enseñanzas universitarias

oficiales de Grado con la entrada en vigor de la nueva regulación básica de admisión. Sin embargo, la disposición transitoria única del Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, establece que las universidades podrán utilizar la calificación obtenida en las pruebas de acceso como criterio de valoración en los procedimientos de admisión.

Por tanto continúa teniendo importancia para los estudiantes que acceden a la universidad poder contar con la calificación obtenida en estas pruebas en la fecha en la que deban acreditarla para conseguir una plaza universitaria con gran demanda en cualquier universidad del territorio nacional, pues de otro modo no quedarían asegurados los principios de igualdad, mérito y capacidad que por imperativo legal deben observarse en estos procedimientos de acceso.

Estos mismos principios quedan también desatendidos en cualquier proceso selectivo de concurrencia competitiva en los que participen durante los meses de septiembre estudiantes de las universidades que celebran ese mismo mes la convocatoria extraordinaria de exámenes, dado que difícilmente podrán acceder en plano de igualdad con los que en esas fechas disponen ya de los datos académicos del curso que acaban de finalizar, por haber podido presentarse a los exámenes extraordinarios en la convocatoria celebrada en los meses de junio/julio.

La situación mencionada se ha producido por segundo año consecutivo en la tramitación del proceso selectivo para la concesión de becas de colaboración convocadas para el curso 2015-16 por Resolución de 17 de junio de 2015, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, ya que para una mejor eficacia del proceso, sus bases vuelven a exigir a los aspirantes estar matriculados antes del 15 de septiembre, fecha en la que numerosas universidades no han publicado las calificaciones de los exámenes extraordinarios ni iniciado el período de matriculación (15014707).

El establecimiento de los calendarios académicos es competencia que corresponde a las distintas universidades, por lo que los órganos de coordinación y de cooperación en materia universitaria constituidos por el Consejo de Universidades y por la Conferencia General de Política Universitaria, son los cauces apropiados para lograr la máxima armonización en los calendarios de las distintas universidades.

Sobre esta consideración se formuló una Recomendación a la **Secretaría General de Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** para que fuera incluido en el orden del día de las próximas sesiones de la Conferencia General de Política Universitaria, y del Consejo de Universidades, el establecimiento de criterios generales dirigidos a armonizar los calendarios académicos de todas las universidades, de manera que los exámenes correspondientes a las convocatorias extraordinarias se

celebren en todas ellas durante los meses de junio/julio. Esta recomendación está pendiente de respuesta en el momento de redactar el presente informe (14021957).

Modificación de la normativa básica de los procedimientos de admisión en la universidad a favor del alumnado afectado por discapacidad

El Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, por el que se establece la normativa básica de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado, omite una 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 % de reserva para personas con discapacidad en la convocatoria extraordinaria de las pruebas de acceso.

Esta previsión tenía la finalidad de que estos estudiantes pudiera optar a plazas por el cupo de reserva en el proceso de acceso que se celebra en el mes de septiembre, aun cuando las plazas sobrantes en la convocatoria del mes de junio se hubieran acumulado al cupo general, por lo que su omisión en la nueva norma supone un paso atrás en la defensa de este colectivo de estudiantes.

En febrero de 2015 fue aceptada expresamente por el **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** la Recomendación que dirigió el Defensor del Pueblo para que sea modificado el Decreto 412/2014, de 6 de junio, con el fin de que se incorpore a su articulado la previsión que contenía el artículo 51 del Real Decreto 1892/2008, al menos mientras exista distinción entre fase ordinaria y fase extraordinaria en el proceso de admisión a los estudios de Grado. Con la puesta en práctica de esta recomendación, aún pendiente cuando se redactaba este informe, quedará clara 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 (14019286, 14020755 y 14021601).

Dificultad de los estudiantes con necesidades educativas especiales permanentes para acreditar su derecho a acceder a la universidad a través del cupo reservado para estudiantes con discapacidad

La normativa reguladora de los procedimientos de admisión a los estudios de Grado introduce la posibilidad de que también puedan acceder a la universidad a través del cupo reservado a los estudiantes afectados con discapacidad, los aspirantes que presentan necesidades educativas especiales permanentes asociadas a circunstancias personales de discapacidad, por las que durante su escolarización anterior hayan

precisado de recursos y apoyos para su plena normalización educativa (artículo 26 del Real Decreto 412/2014, de 6 de junio).

El Defensor del Pueblo Andaluz señaló ante esta institución la dificultad encontrada por estos estudiantes para acreditar ante las universidades a las que deseaban acceder que se encuentran afectados de las citadas necesidades educativas especiales, con el fin de incorporarse a estas a través del citado cupo de reserva, ya que estos desconocen cómo acreditar tales circunstancias, y las universidades tampoco saben cómo proceder.

Se trasladó esta cuestión a la **Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** para que se establecieran normativamente los criterios por los que deben guiarse las distintas universidades para dar efectividad a esta medida, así como el procedimiento al que deben acogerse los alumnos afectados para acreditar que presentan estas necesidades educativas especiales.

En mayo de 2015 la Dirección General de Política Universitaria comunicó que se propondría la inclusión de las consideraciones trasladadas por el Defensor del Pueblo en el orden del día de la próxima sesión de la Conferencia General de Política Universitaria. En el momento en el que se redactaba este informe, aún no se había constituido desde entonces una nueva sesión del Pleno del órgano citado, por lo que esta actuación permanecía a la espera del resultado de la deliberación que se lleve a cabo (15000448).

6.2.2 Títulos universitarios

Procedimiento para la expedición del suplemento europeo a los títulos de Grado y Máster

Se mencionaban en el informe de 2014 las actuaciones iniciadas por el Defensor del Pueblo ante las dificultades alegadas por las universidades para expedir el Suplemento Europeo al Título de conformidad con el procedimiento diseñado por el Real Decreto 1002/2010 de 5 de agosto, una vez superados los estudios conducentes a los títulos de Grado y Máster regulados por el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre. Esta situación estaba impidiendo que fueran expedidos estos títulos por la casi totalidad de las universidades españolas, y las que lo expedían lo hacían con errores de contenido.

En el curso de estas actuaciones el ministerio aceptó la Recomendación formulada para que fuera elaborada una nueva norma que aclarara y simplificara el procedimiento que contenía la anterior, de excesiva complejidad técnica y jurídica, y en su cumplimiento se publicó el Real Decreto 22/2015, de 23 de enero, por el que se establecen los requisitos de expedición del Suplemento Europeo a los títulos regulados

en el Real Decreto 1393/2007, de 23 de enero, entrando en vigor el 8 de febrero (14002566, 14016242, 15002019).

Durante 2015 la recepción de algunas quejas puso de manifiesto que, a pesar de las nuevas normas aclaratorias, algunas universidades seguían sin expedir este documento, por lo que se iniciaron actuaciones de oficio ante tales universidades.

La **Universidad Complutense de Madrid** reconoció el retraso que había supuesto llevar a cabo la adaptación de la aplicación informática de gestión académica de la universidad, para lo que fue necesario recopilar previamente la información de todas las Facultades respecto a los datos que deben ir reflejados en el documento correspondiente. Según la información facilitada, en octubre de 2015 habían salido de imprenta los primeros documentos, encontrándose esta universidad en disposición de proceder a la expedición de una manera gradual de todos los Suplementos Europeos de los estudios de Grado y Máster (15013714).

Similares motivos fueron alegados por la **Universidad de Educación a Distancia** para justificar la demora en expedir estos documentos, señalando que una vez aclarada por la nueva norma la información que deben contener, e implementada la aplicación informática que la desarrolla, durante el primer trimestre de 2016 serían expedidos los primeros Suplementos Europeos al Título (15013716).

También se iniciaron de oficio actuaciones ante la **Universidad de Santiago de Compostela,** que, pese a haber sido la más activa de las universidades españolas en colaborar para la efectiva implantación y expedición del SET, tanto en formato papel como en formato electrónico, en noviembre de 2015 aún se encontraba en período de adaptación de la información y de sus sistemas informáticos para adecuarlos a la estructura del nuevo SET, por lo que hasta esa fecha no había sido expedido ningún documento. Sin perjuicio de ello, esta universidad continuaba trabajando en colaboración con el resto de organismos públicos españoles competentes en la materia, para que la estructura de datos del SET sea el sistema de interoperabilidad entre universidades (15013715).

Demora en la regulación de los planes de estudios del Grado de Psicología

La disposición adicional séptima de la Ley 33/2011, de 4 de Octubre, General de Salud Pública, contenía una previsión para regular las condiciones generales a las que se ajustarían los planes de estudios del título de Grado en Psicología, señalando que de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, estas condiciones serían reguladas por el Gobierno en el plazo de un año. La misma disposición adicional emplazaba al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte a regular en este mismo plazo, y con sujeción a lo previsto en el citado real decreto, los

requisitos del título y la planificación de las enseñanzas a las que habrían de ajustarse los planes de estudios de Grado.

A través de la queja planteada por un ciudadano que había obtenido en el extranjero el título de Grado de Psicología, se tuvo conocimiento de que el servicio de homologaciones de la **Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** estaba informando reiteradamente a los interesados que no estaban siendo admitidas las solicitudes de homologación de los títulos extranjeros del Grado de Psicología hasta tanto fuera regulado el título de Grado español en cumplimiento de la citada previsión legislativa, cuyo plazo de un año está concluido desde 2012.

Se encuentran en tramitación las actuaciones iniciadas para conocer el alcance de esta situación y las previsiones existentes para su corrección (15015133).

Demoras en la tramitación de expedientes de reconocimiento de efectos profesionales de los títulos extranjeros de especialidades en ciencias de la salud

Con motivo de la recepción de numerosas quejas por demoras en la tramitación de expedientes para el reconocimiento, a efectos profesionales de los títulos extranjeros de especialidades en Ciencias de la Salud obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea, durante 2015 se ha continuado realizado ante la **Dirección General de Ordenación Profesional del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** múltiples actuaciones de carácter individual y general.

En el curso de las actuaciones se ha señalado en diversas ocasiones por el Defensor del Pueblo que, a pesar de comprender los motivos alegados por el citado ministerio para justificar la dificultad de evitar las demoras, la situación que reflejaban estas quejas y los perjuicios que suponen las demoras para los afectados impedían a esta institución dejar de insistir acerca de la necesidad de incrementar los esfuerzos para agilizar el análisis de los expedientes. Por otra parte, las dilaciones suponen, además de estos perjuicios individuales, el incumplimiento de preceptos legales y reglamentarios por parte de órganos administrativos obligados a observarlos.

Desde 2012 se han dirigido a la citada dirección general diversas recomendaciones, sugerencias y recordatorios de deberes legales, en relación con la necesidad de adoptar medidas extraordinarias para lograr agilizar la tramitación de los expedientes a los que se refieren las quejas recibidas.

Los datos contenidos en las últimas respuestas de la Dirección General de Ordenación Profesional del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad permiten afirmar que las medidas adoptadas no han logrado resolver la irregularidad

detectada, por lo que se ha iniciado de oficio ante la **Secretaría General de Sanidad** del citado ministerio una actuación de carácter general sobre la situación que afecta a estos procedimientos (15015494).

Al margen de lo anterior, los afectados reclaman individualmente la agilización de los trámites pendientes en los expedientes de reconocimiento de sus títulos, y la información que les permita realizar un cálculo aproximado de la fecha probable de resolución, por lo que se continúan las actuaciones de carácter individual de cada queja ante la Dirección General de Ordenación Profesional (13031429, 14010901, 14005582, entre otras).

6.2.3 Becas

Sugerencias al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte sobre la revocación de los importes de las becas que no han llegado a ingresarse en la cuenta bancaria del beneficiario

Las disposiciones normativas por las que anualmente se convocan por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte las becas y ayudas al estudio de carácter general para realizar estudios postobligatorios, establecen que el pago de las cuantías se efectuarán en la cuenta corriente o libreta de ahorro que el interesado habrá consignado en la solicitud, y señala de forma expresa que esta cuenta o libreta deberá estar abierta a nombre del solicitante y, tratándose de menores, también de la persona cuya representación corresponda legalmente en entidades de crédito.

En el supuesto planteado por una estudiante universitaria, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte había ingresado el importe de su beca en una cuenta cuyo titular no era la solicitante, pero que por error era la consignada en su solicitud de beca. Este error no fue advertido por el ministerio, quien no comprobó el cumplimiento del requisito exigido en la convocatoria, ni tampoco se produjo la corrección necesaria por el órgano gestor de la beca ante el que la interesada había acudido. Finalmente el importe fue ingresado en una cuenta de la que no era titular la solicitante de la beca, e inmediatamente embargado por la Administración Tributaria debido a las deudas contraídas por el ciudadano que figuraba como titular.

Con posterioridad a la interesada se le revocó la beca por no haberse presentado a un número mínimo de exámenes, por lo que se le requirió la devolución de una cuantía importante de dinero que incluye el importe que nunca le fue ingresado en su cuenta bancaria.

En virtud de la normativa aplicable, es dudoso que pueda exigirse la devolución de los importes de beca a los solicitantes que, aunque tengan reconocido el derecho a

obtenerlos, por cualquier circunstancia no los hayan percibido, ya que aquellos no pueden ser considerados legalmente como beneficiarios, ni las cuantías como percibidas. En el supuesto analizado la solicitante solo tenía la consideración legal de beneficiaria respecto del importe correspondiente a la exención de tasas, pero no de los importes que no percibió, cuestión que no se tuvo en cuenta al evaluar posteriormente el importe a devolver por la interesada en aplicación de las normas de verificación y control contenidas en la orden de convocatoria.

También debían haberse tomado en consideración todas las normas de gestión que la normativa correspondiente contiene sobre el reintegro de las becas, que señalan que, atendiendo a la naturaleza de la subvención concedida y a la graduación del incumplimiento de las condiciones impuestas con motivo de su concesión, se ponderará tanto el importe como los componentes de la beca o ayuda al estudio a reintegrar.

Se formularon a la **Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** dos Sugerencias, para que fuera revisado el expediente de beca de la solicitante, así como el expediente de reintegro, y que se valorara la procedencia de revisar la resolución de reintegro, para excluir los importes que la interesada no llegó a percibir.

Adicionalmente, se inició de oficio una actuación de carácter general para conocer el habitual proceder de los órganos administrativos correspondientes en supuestos similares, y especialmente las actuaciones de control que en su caso lleven a cabo para la comprobación de la titularidad de las cuentas donde se abonan las cuantías de las becas, así como la capacidad de corrección que las unidades de becas tienen atribuidas cuando los interesados, siguiendo las indicaciones de los impresos de concesión provisional de sus becas, les comunican que los datos bancarios figuran incorrectamente reflejados en el correspondiente impreso.

El ministerio aceptó la primera sugerencia concluyendo que la actuación administrativa había sido correcta. Por otra parte, comunicó la imposibilidad práctica de comprobar la titularidad de las cuentas de todas las solicitudes de beca, y precisó que los solicitantes de beca con su firma declaran bajo su responsabilidad que son titulares de las cuentas bancarias que consignan en su solicitud, por lo que consideraba que la solicitante del supuesto analizado debería reclamar judicialmente el importe de la beca al titular de la cuenta donde fue ingresado su importe.

Las actuaciones iniciadas se encuentran en tramitación, a la espera de conocer la aceptación o no de la segunda sugerencia formulada y el criterio del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte sobre todas las cuestiones planteadas en la mencionada actuación de oficio (15009613 y 15013835).

Beca de exención de precios a los alumnos que se matriculan de una asignatura por segunda vez

Se encuentra en trámite una actuación ante la **Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte,** sobre la anómala situación que se produce cuando a un estudiante universitario que ha abonado ya los precios de la matrícula, siendo todos ellos en segunda o posteriores matrículas, se le concede posteriormente una beca consistente en la exención de los precios de matrícula para ese mismo curso, mediante notificación en la que se le indica que la cuantía de la matrícula le será devuelta directamente por su universidad, pero mas tarde esta le deniega la devolución porque se ha matriculado en segunda y tercera matrícula.

La cuestión que plantean los afectados es que figuran en las listas de becarios por haber obtenido la «beca de matrícula» pero no tienen derecho a beneficio alguno. Por otra parte, como la beca no es denegada, no presentan reclamación ni recurso, ni se les informa del motivo de la no compensación del pago. También alegan que mientras en la normativa aplicable se establece con detalle tanto los créditos que han de ser superados y matriculados para obtener la beca, como sus cuantías y la materia subvencionable, e incluso el porcentaje de matrícula a bonificar en caso de familias numerosas, sin embargo no se menciona la consideración expresa de que quedan excluidos de la bonificación los precios abonados en segunda y tercera matrícula (15015170).

Actuación de oficio sobre los criterios para calcular el valor de la vivienda habitual de los solicitantes de beca cuando están edificadas en terreno rústico

La normativa reguladora de las becas y ayudas al estudio personalizadas y las disposiciones por las que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte convoca anualmente las becas de carácter general para realizar estudios postobligatorios, fijan el umbral máximo que pueden alcanzar, a efectos de obtener una beca, los valores catastrales que posea la familia del solicitante, y establecen las fórmulas para calcular estos valores, siendo una de ellas la exclusión del cómputo del valor del inmueble que constituya la vivienda habitual.

En la práctica, cuando la vivienda habitual de la familia del solicitante de la beca está situada en suelo urbano, el cálculo del umbral indicativo del patrimonio familiar se realiza excluyendo el valor de la vivienda y del suelo en el que está levantada, mientras que si la vivienda está edificada en una finca rústica, las unidades de gestión de becas que aplican estos preceptos excluyen únicamente el valor de la construcción, pero no el del suelo que ocupa la vivienda, al considerar que carece de uso residencial.

Las quejas recibidas sobre esta materia durante 2015 aluden a que este criterio ocasiona la denegación de las becas de solicitantes que poseen su vivienda familiar en suelo rústico, y que estas becas serían concedidas si la vivienda se encontrara en terreno urbano, ya que el valor del suelo sería excluido del cómputo, y ello a pesar de que, según ha podido saber esta institución, las Gerencias Regionales del Catastro coinciden en que para realizar el cálculo del valor de los inmuebles propiedad de las familias que en las declaraciones del IRPF figuran como la vivienda habitual familiar, debe tenerse en cuenta el valor de la construcción y el del suelo edificado; y que dichas valoraciones se detallan en los documentos de valoración de los inmuebles, pero no pueden ser consideradas por separado porque todo constituye un único inmueble con una sola referencia catastral (15002480 y 15006887).

Sobre esta cuestión, en septiembre de 2015 se inició una actuación de oficio ante la **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades,** cuestionando la exclusión que se hace en todo caso del valor del suelo sobre el que está levantada al edificación que constituye la vivienda habitual, y reclamando que se dote al sistema de becas de los criterios que permitan calcular de forma adecuada el valor de la vivienda habitual de los solicitantes de beca cuando está situada en terreno rústico, con el fin de evaluar equitativamente si se superan o no los umbrales indicativos del patrimonio familiar para obtener la beca.

En su respuesta de noviembre de 2015, el ministerio ha comunicado que en conversaciones con la Dirección General del Catastro se ha puesto de manifiesto la necesidad apuntada por el Defensor del Pueblo, de estudiar la posibilidad de considerar como parte de la vivienda habitual situada en terreno rústico, además de la construcción, el suelo sobre el que esta se asienta (15011761).

Requisitos económicos para la obtención de becas del alumnado ex-tutelado para realizar estudios postobligatorios. Modificación de los formularios de solicitudes

Las circunstancias que afectan a los solicitantes de beca que, siendo mayores de edad, se encuentran en situación de acogida o tutela, no se contemplan entre los supuestos recogidos en la normativa reguladora de las becas y ayudas de carácter general para estudiantes de enseñanzas postobligatorias, por lo que las unidades de selección de becarios vienen aplicando los criterios que consideran más adaptables cuando se trata de evaluar la situación económico-familiar de estos estudiantes.

Esta situación lleva a considerar, por ejemplo, que los solicitantes que se encuentran en estas circunstancias se han «independizado» por el hecho de haber cumplido la mayoría de edad, y por tanto se les deniega la beca por «no justificar que

cuentan con los medios económicos propios suficientes que permitan dicha independencia así como la titularidad o el alquiler de su domicilio habitual».

La ausencia de previsión reglamentaria también propicia que se desestimen las solicitudes de beca con argumentos como los de «tener los gastos cubiertos», cuando lo único que se les cubre a los estudiantes en situación de acogida o tutela es la manutención y el alojamiento, pero en caso de que decidan continuar su proceso formativo no se les proporciona la ayuda económica que les permita atender los gastos que genera la dedicación al estudio, tales como material didáctico o transporte.

Por tanto, en enero de 2015 se formuló una Recomendación a la **Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte,** para que se recoja de forma expresa en la normativa reguladora de estas becas las fórmulas de valoración para el cálculo de la renta familiar de los solicitantes mayores de edad que se encuentren en situación de acogida o tutela, y se contemplen estas circunstancias en los formularios para la formalización de las solicitudes de beca. La primera recomendación fue rechazada por la citada dirección general, que sin embargo aceptó incorporar en los formularios de solicitud de beca la forma de acreditar el cumplimiento de los requisitos económicos por los estudiantes mayores de edad que se encuentren en situación de tutela (14000980, 14001659, 14019143).

Exclusión del importe de la ayuda para el alquiler de vivienda habitual de los elementos patrimoniales evaluables a efectos de beca

Se ha comprobado que no se recoge expresamente en las convocatorias de becas de carácter general para estudiantes de enseñanzas postobligatorias, que las subvenciones para alquiler de la vivienda habitual son asimilables a las percibidas para la adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual, y por tanto deben entenderse excluidas del cómputo de los rendimientos y ganancias patrimoniales.

En enero de 2015 se dirigió a la **Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** una Recomendación para que se modifique el artículo 11.1.c) del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas, con el fin de que se recoja expresamente que las subvenciones para alquiler de vivienda habitual quedan excluidas del cómputo de los rendimientos y ganancias patrimoniales de la familia del solicitante, y se refleje debidamente esta exclusión en las convocatorias de becas de carácter general para el curso académico 2015-16 y sucesivas, para estudiantes que cursen estudios postobligatorios universitarios y no universitarios.

Esta recomendación fue rechazada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, al considerar que estas subvenciones para alquiler de vivienda habitual no

pueden ser contrastables de forma automática, sino únicamente tras la alegación del solicitante y de un estudio profundo e individualizado de la concurrencia de la circunstancia excepcional de la subvención para alquiler de vivienda del solicitante de beca, y su carácter análogo al de la situación de subvención para compra de vivienda. Tal criterio no puede ser compartido por el Defensor del Pueblo, ya que no debiera ser preciso acudir a la vía de reclamación o recurso, siempre y en todo caso, para que sea reconocido a un estudiante su derecho a obtener una beca, por el simple hecho de que debe ser analizada detenidamente la situación económica que ya figura debidamente acreditada en su solicitud.

Se dirigió una segunda Recomendación al mismo organismo para que se cursaran instrucciones a los órganos que deban evaluar las solicitudes de becas, respecto al criterio interpretativo correcto que deba hacerse del precepto que regula las subvenciones que quedan excluidas del cómputo de los rendimientos y ganancias patrimoniales de la familia del solicitante, lo que sí fue aceptado por la Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en febrero de 2015 (13028073).

Actuación general sobre reiteradas irregularidades procedimentales producidas en la tramitación de becas estatales por las direcciones territoriales de educación de Santa Cruz de Tenerife y de Las Palmas

Durante los últimos meses de 2014 y el año 2015 fueron frecuentes las quejas que ponían de manifiesto reiteradas irregularidades procedimentales por parte de las direcciones territoriales de educación de Santa Cruz de Tenerife y de Las Palmas, en su actividad de órganos de gestión de las becas estatales durante la convocatoria de becas del curso 2013-14 y el inicio de la convocatoria siguiente, por lo que se inició una actuación de carácter general ante la **Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.**

En lo que se refiere a la unidad de becas de Santa Cruz de Tenerife, el ministerio reconoce estas irregularidades, si bien señala que tuvieron carácter puntual y fueron debidas a cambios de personal y a la necesaria especialización que requiere la tramitación de las becas, por lo que, subsanadas las deficiencias, confiaba en que no volverían a producirse en las sucesivas convocatorias (14022602, 15002751, 14022134, entre otras).

Sobre la unidad de becas de Las Palmas de Gran Canaria la dirección general consultada comunicó que fueron esencialmente dificultades informáticas internas las que propiciaron que durante el curso 2013-14 se cometieran numerosos retrasos, unido a la

falta de experiencia del personal en la utilización por primera vez de la aplicación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Por otra parte, la escasez de personal dedicado a estas tareas obligó a recabar la ayuda de funcionarios de otros departamentos del Gobierno de Canarias a los que no se formó adecuadamente en la materia, dando lugar a numerosos errores en la tramitación de las becas. Para que no se volvieran a producir estas irregularidades, se delegaron funciones en las Direcciones Insulares de Lanzarote y Fuerteventura, y se amplió el personal de forma permanente (15000730, 15001949, 14020330, entre otras).

Fórmulas para el cálculo de la renta disponible a efectos de beca de los ciudadanos contribuyentes en la Comunidad Foral de Navarra

Con motivo de las quejas de ciudadanos residentes en Navarra se trasladaron a la **Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** diversas consideraciones relativas a la necesidad de que las bases de las convocatorias de becas de carácter general para estudios postobligatorios que publica anualmente el ministerio, recogieran con mayor claridad las fórmulas para calcular la renta familiar de los solicitantes que son contribuyentes por el IRPF en la Comunidad Foral de Navarra.

Esta actuación se fundamentaba en las quejas recibidas durante 2015 que hacían referencia a la dificultad que encuentran los solicitantes de beca para realizar un cálculo previo de su base imponible, en orden a saber si cumplen o no los requisitos económicos para obtener una beca estatal, dado que solo pueden solicitar las becas de carácter complementario del Gobierno de Navarra si les ha sido previamente denegada la beca convocada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, o si no la han solicitado por no cumplir las condiciones exigidas por la convocatoria estatal de estas becas. Pero para realizar el cálculo los estudiantes no suelen aplicar las reducciones que corresponden por obtención de rendimientos del trabajo contenidas en el artículo 20 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF, por no especificarlo con claridad en la convocatoria.

En su respuesta la Dirección General de Política Universitaria señala que, al tratarse de una medida que favorece a los solicitantes de becas de carácter general, y con el fin de dar un tratamiento homogéneo a todos los solicitantes, aunque no se especifique de forma expresa en las sucesivas convocatorias, los órganos de selección de las becas estatales aplican las reducciones correspondientes a las rentas de trabajo al determinar la base imponible de todos los solicitantes, tanto aquellos que tributan en la Agencia Tributaria Estatal como los que lo hacen en las Haciendas Forales, y también a los miembros computables que no presentan declaración de renta por no estar obligados

a ello, pero que han obtenido ingresos de los que tiene constancia cualquier administración tributaria.

No obstante, la citada dirección general comunicó en agosto de 2015 que, con el fin de aportar una mayor claridad a esta cuestión, se incluirá una referencia específica de todo ello en las próximas convocatorias (15009617).

Demoras en el ingreso de las becas de los estudiantes de Andalucía y Cataluña en virtud de los convenios con el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

Como ya se reflejaba en el informe de 2014, las quejas recibidas en los últimos cursos académicos ponían de manifiesto que los ingresos de las becas de los estudiantes de las comunidades autónomas de Andalucía y Cataluña continúan produciéndose con varios meses de demora en relación con los ingresos de las becas de los estudiantes del resto de España (15009862, 15009864, entre otras).

De acuerdo con los convenios suscritos anualmente por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte con la Generalitat de Cataluña y con la Junta de Andalucía para la gestión de las becas y ayudas al estudio convocadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, corresponde a las citadas comunidades autónomas la gestión, concesión y pago de las becas, así como la inspección, verificación, control y resolución de los recursos administrativos que puedan interponerse. Pero mientras las becas de los estudiantes del resto de España se tramitan y abonan directamente en sus cuentas bancarias de forma automática a medida que las unidades de trámite van gestionándolas, las correspondientes a las comunidades autónomas con convenio requieren la realización previa de una serie de trámites para que se pueda efectuar la transferencia de fondos, lo que provoca esta demora.

El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte manifestó ser consciente de las dificultades que implica la existencia de una duplicidad en la tramitación de los procedimientos de concesión de becas por parte del Estado y de las comunidades autónomas de Andalucía y Cataluña, y propone «la gestión por una sola administración de las becas y ayudas al estudio, siendo el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte quien se encargue de ello», ya que dispone de medios centralizados que permiten dicha gestión, a su juicio, de forma más eficaz. No obstante, según informa el propio ministerio, esta propuesta no resulta asumible por ninguna de las citadas comunidades autónomas, que alegan cuestiones de índole competencial para realizar la gestión descentralizada de las ayudas.

En el curso de las actuaciones iniciadas sobre esta cuestión el ministerio manifestó que ha tratado de adoptar otras medidas que agilicen la gestión al máximo dentro de las competencias que le corresponden, pero no todas han sido aceptadas por

las citadas comunidades autónomas, a quienes en definitiva corresponde dictar las instrucciones precisas para la gestión concreta de las solicitudes y el control de los tiempos de tramitación, de acuerdo a los convenios suscritos.

No parece adecuado un sistema que con frecuencia, según las quejas recibidas, 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 cursarlos o 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. Por tanto, se iniciaron de oficio ante la **Generalitat de Cataluña** y ante la **Junta de Andalucía** actuaciones dirigidas a conocer el criterio de ambas comunidades autónomas sobre los datos generados en la tramitación de las quejas recibidas en esta materia, así como las medidas que puedan ser adoptadas o propuestas por cada una de ellas, en su ámbito de competencias, para evitar que se produzcan las demoras en el ingreso de las becas que gestionan. En estos momentos se está a la espera de recibir la información solicitada a fin de efectuar las propuestas ulteriores que se consideren oportunas (15015563 y 15015595).

Dificultades en el Préstamo Renta Universidad

Como ya se indicó en anteriores informes, con motivo de numerosas quejas presentadas por prestatarios de pólizas de Préstamos Renta Universidad, se efectuaron en su día diversas actuaciones ante la **Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** en relación con las dificultades económicas que estaban afectando a algunos beneficiarios de estos préstamos.

La mencionada dirección general manifestó ser consciente de la complicada situación por la que atraviesan muchos jóvenes españoles afectados por la elevada tasa de paro, y particularmente por aquellos que solicitaron un préstamo para realizar estudios de postgrado animados por diversas expectativas que posteriormente no se alcanzaron, lo que hacía imprescindible la adopción de alguna medida que permitiera ampliar para ellos los plazos de carencia y de amortización del préstamo, todo lo cual estaba originando la búsqueda de soluciones.

Finalmente, esta situación quedaba solventada con la publicación de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, cuya disposición adicional cuadragésima primera señalaba la posibilidad de solicitar la ampliación del período de carencia y amortización de estos préstamos si acreditaban encontrarse en una situación que les impidiera cumplir con las correspondientes obligaciones de pago o cuyo plazo de devolución hubiera vencido, y si cumplían determinadas condiciones que se señalaban expresamente.

Muchos prestatarios pudieron acogerse a esta posibilidad, ampliando el período de carencia y de amortización. Sin embargo, algunos volvieron a dirigirse a esta institución, manifestando que continúan en situación de desempleo, pero en fecha próxima debían comenzar a satisfacer las cuotas previstas en el plan de amortización.

Trasladada de nuevo esta cuestión al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, la Dirección General de Política Universitaria remitió un informe en el que se aludía a todas las medidas adoptadas en relación con las distintas convocatorias de estos préstamos, y en el que se manifestaba que cualquier propuesta que supusiera una alteración sobrevenida de las condiciones que fueron tenidas en cuenta por todos los posibles interesados a efectos de solicitar o no la concesión de los préstamos regulados en la Orden EDU/3248/2010 implicaría para los prestatarios una mejora sustancial de dichas condiciones, en perjuicio de los particulares que decidieron no solicitar la concesión de los préstamos, ya que si dichas condiciones hubieran sido desde un primer momento las que se requieren ahora, el número de solicitantes de los préstamos regulados en la Orden EDU/3248/2010 habría sido superior.

Señalaba el ministerio que, a la vista del informe de la Abogacía del Estado, la modificación de las condiciones de los préstamos concedidos que se proponía no resultaría conforme con los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación contemplados en el artículo 8.3 a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en relación con la disposición adicional 6ª de la Ley General de Subvenciones y el artículo 9.1 de la citada Orden EDU/3248/2010, por lo que deberían tenerse en cuenta las consecuencias de las posibles reclamaciones que sobre la base de la vulneración de dichos principios pudieran platearse por los eventuales interesados que pudieran alegar un perjuicio para sus derechos o intereses legítimos.

Esta institución ha dado traslado de este criterio a los afectados, informándoles de la ineludible observancia de los principios legales señalados. Sin embargo, el Defensor del Pueblo reclama desde el presente informe que los poderes públicos competentes adopten cuanto antes cualquier medida que, respetando tales principios, logre aminorar el impacto que pueda suponer esta situación para las personas que tengan dificultad en asumir el abono de las cuotas previstas en el plan de amortización (15002096).

Errores en la tramitación de solicitudes en procesos selectivos de ayudas Juan de la Cierva

Se han recibido quejas relativas a las consecuencias de un error cometido por el **Instituto Español de Oceanografía** en la convocatoria 2014 de ayudas Juan de la Cierva-Incorporación, que originó la exclusión del procedimiento selectivo de un grupo de

aspirantes, debido a que no fueron tramitados por el citado organismo los formularios de solicitudes, al confundir la fecha en la que debían ser reenviados.

Conocida la causa que originó la injusta exclusión de aspirantes, se formuló una Recomendación a la dirección del citado Instituto Español de Oceanografía, que fue aceptada en septiembre de 2015, en orden a que en lo sucesivo se observen las precauciones necesarias para evitar que vuelvan a producirse errores como el sufrido en la convocatoria 2014 en los procesos selectivos que se celebren dentro del Marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-16 (15004332).

7 SANIDAD

Consideraciones generales

La recepción de quejas en materia de salud durante 2015 se ha concentrado en la atención especializada, ámbito al que han estado vinculadas 2 de cada 3 quejas tramitadas en dicho período. En buena medida ello se debe a tres colectivos de quejas con tramitación agrupada, relativos a la controversia sobre las posibilidades de acompañamiento y actuación de las doulas; a la disconformidad con un proyecto de real decreto, en lo relativo a las atribuciones de los podólogos; y a los problemas derivados de la rescisión del Convenio para la atención del Servicio de Logopedia en el Área del Hospital de Getafe (Madrid).

El resto de las quejas y actuaciones se aglutinan en torno a la atención farmacéutica y medicamentos (7,35 %) y, en porcentajes menores, a la seguridad de los pacientes, las cuestiones de salud pública, el derecho a la asistencia sanitaria, los derechos de los usuarios y los problemas relacionados con el tratamiento de la salud mental.

También resulta significativo el número de actuaciones de oficio iniciadas en este período, 43; cifra que en parte está motivada por la apertura de varias líneas de trabajo que requieren de actuaciones transversales con todas los organismos competentes. Así ha sido en el caso de las referidas a la implantación de la «Estrategia de ictus», a la atención a las personas que padecen celiaquía o al examen de las previsiones para el tratamiento y la rehabilitación del daño cerebral adquirido en población infantil.

Las cifras globales muestran un alto porcentaje de no admisión, derivado del hecho de que el colectivo más numeroso planteaba cuestiones tales como que se censurara al **Consejo General de Enfermería** por emitir un informe que cuestionaba la capacitación de las doulas para realizar tareas que estiman que deben llevar a cabo matronas o profesionales sanitarios. Se informó a las personas interesadas que dicho pronunciamiento no resultaba posible, pues suponía coartar la libertad de difundir libremente opiniones de la que goza dicha corporación y quienes la integran.

Sobre esta cuestión tan solo se inició una actuación con el **Servicio Gallego de Salud** (SERGAS) con relación a unos carteles que se habían colocado en el Hospital Provincial de Pontevedra y en el Hospital do Salnés (Vilagarcía de Arousa) y que indicaban que las doulas tenían prohibido entrar a las consultas acompañando a mujeres embarazadas. La Administración sanitaria gallega confirmó la existencia de estos carteles y su retirada, aunque no pudo precisar quién había sido el responsable de

su colocación, e indicó que, a pesar de ello, se facilitaba el acompañamiento de las personas que la paciente señale, salvo que el acompañante interfiera en la actividad a realizar, en cuyo caso se le hace salir (15002723 y relacionadas).

Respecto de las admisiones a trámite, los porcentajes varían de forma significativa en función del ámbito que se examine. El mayor, que supera el 57 por ciento, está referido a las quejas sobre derecho a la asistencia sanitaria, muy vinculadas a cuestiones de extranjería y a desplazamientos en el interior del territorio nacional. También presentan altos porcentajes de admisión las quejas sobre derechos de información y documentación, con la prestación farmacéutica —especialmente en lo referente a la financiación pública de medicamentos y al copago de los usuarios— y, con menor intensidad, las que tienen que ver con otros derechos de los usuarios y con la seguridad de los pacientes. En estos casos la dificultad para admitir la queja está vinculada al deficiente entendimiento del alcance y contenido del derecho invocado, a que más que una queja el ciudadano pretende obtener una información que le permita establecer su propio criterio sobre una praxis respecto de la que tiene dudas o a la limitación existente para aportar algún indicio en el que apoyar una relación causa-efecto.

Se tramitan actuaciones con la práctica totalidad de organismos competentes en materia sanitaria, tanto el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**, como con las instancias autonómicas. La distribución de las admisiones por organismos está bastante repartida, salvo en atención especializada, en que se aprecia una concentración relevante de expedientes con organismos de las **Comunidades Autónomas de Madrid, Castilla-La Mancha, Cataluña y Galicia**, y en atención farmacéutica y medicamentos, donde casi un tercio de las actuaciones admitidas afectan a la Comunidad de Madrid y una quinta parte a organismos estatales.

La agilidad en la respuesta por parte de los organismos responsables puede calificarse de globalmente adecuada. El porcentaje de actuaciones en los que hay que emitir un primer requerimiento no llega al 25 por ciento y la emisión de segundos requerimientos no supera el 10 por ciento de las tramitaciones. Los terceros requerimientos pueden considerarse inusuales, dado que en 2015 se emitieron siete, todos ellos respondidos en la fecha de cierre de este informe.

Las materias relacionadas con el derecho a la salud han dado lugar a 129 recomendaciones. Tan relevante número se explica en buena parte como consecuencia de la emisión de las recomendaciones derivadas del estudio conjunto de los Defensores del Pueblo titulado ***Las urgencias hospitalarias en el Sistema Nacional de Salud: derechos y garantías de los pacientes***, respecto del que esta institución se encargó de emitir las resoluciones dirigidas al **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**, al **Instituto Nacional de Gestión Sanitaria** (INGESA), responsable de la

atención en las **Ciudades de Ceuta y Melilla**, y a los **Servicios de Salud** de las ocho Comunidades Autónomas que no cuentan con una figura homóloga al Defensor del Pueblo (15000962 a 15000971). En la primera parte del presente informe (epígrafe 2.3.5) se da cuenta de las recomendaciones formuladas a partir de ese estudio.

La formulación de sugerencias en este ámbito se mantiene en niveles más discretos, pues solo se han cursado 13. El uso prudente de este tipo de resolución y la preferencia otorgada a las recomendaciones, que inciden en mejoras de carácter estructural, se debe a que en muchas de las cuestiones planteadas lo que se ventila es el orden de acceso a una determinada prestación y la actuación de esta institución no puede llegar a que el interesado reciba un tratamiento más favorable que el que resulte de su diagnóstico y cuadro médico, pues con ello se podría perjudicar a terceras personas.

En cuanto a los resultados obtenidos con las actuaciones tramitadas, ha de señalarse un cierto equilibrio en la mayoría de los ámbitos entre los casos que concluyen apreciándose una actuación correcta de la Administración responsable y los de aquellos en los que se aprecia una actuación incorrecta. No obstante, debe anotarse que en atención especializada, en el 66,42 por ciento de los expedientes concluidos en 2015, se observó la existencia de una actuación inicial irregular que fue corregida por la Administración. A ello hay que unir que en otro 9 por ciento las Administraciones concernidas actuaron correctamente, pero solo tras la intervención del Defensor del Pueblo. También se registran porcentajes relevantes de actuaciones en los que las Administraciones han corregido sus criterios a instancias de esta institución respecto del derecho a la asistencia sanitaria y de los derechos de los usuarios y pacientes.

Los casos de actuaciones que concluyeron con diferencias de criterios no son globalmente significativos y se concentran en cuestiones de acceso a los medicamentos de financiación pública (8 expedientes) y en temas relacionados con problemas de salud pública (4 expedientes).

7.1 ASISTENCIA SANITARIA EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

7.1.1 Inmigrantes sin autorización de residencia en España

En supuestos de especial vulnerabilidad, como es el caso de personas inmigrantes sin autorización de residencia en España y con graves procesos de salud, el derecho a la protección a la salud debería amparar a toda persona, con independencia de su situación administrativa. Este razonamiento ha sido aceptado por el **Servicio de Salud de Castilla-La Mancha** (SESCAM), con relación a dos pacientes a quienes inicialmente,

se les había denegado la atención sanitaria continuada que requerían por carecer de tarjeta sanitaria (15006319 y 15006476).

Por el contrario, todavía no se han resuelto los problemas, reflejados en el informe del pasado año, respecto a la continuidad asistencial de dos pacientes en el Complejo Hospitalario de Toledo (uno con cardiopatía isquémica y el otro con un proceso de cáncer de cérvix). Tras el criterio contrario del **SESCAM** a la aceptación de las dos **Sugerencias** formuladas, para garantizar la efectividad del derecho al control y seguimiento de tales procesos, prosiguen las actuaciones ante la **Consejería de Sanidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha** (14002717 y 14009799).

El hecho de que, una vez prestada la atención en los servicios de urgencias, se proceda al alta en los mismos de pacientes con enfermedades crónicas y padecimientos graves, no parece corresponderse con una cabal interpretación de lo dispuesto en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. Tras la información facilitada por el **Servicio Madrileño de Salud**, que confirmaba la emisión de facturas por la atención subsiguiente a urgencias, se formuló una **Recomendación** a la **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid** para suprimir tal práctica. Esta resolución ha sido aceptada y puesta en práctica (14021383).

Los términos de la legislación en materia sanitaria resultan inequívocos, al afirmar el derecho de los inmigrantes en situación documental irregular a la asistencia sanitaria urgente. No obstante, en algún centro se procede a la formalización de facturas en estos supuestos. Entre otras actuaciones, cabe citar una **Recomendación** dirigida al **Ministerio de Defensa** para suprimir la emisión de facturas por la atención en el Servicio de Urgencias del Hospital Central Gómez Ulla, que actúa como centro hospitalario del **Servicio Madrileño de Salud**, en virtud del convenio existente entre ambos organismos. La Recomendación no ha sido acogida, con una argumentación que supedita la prestación de asistencia gratuita a la constatación de la gravedad de la dolencia, por lo que continúan las actuaciones y se ha dado traslado de la situación expuesta a la **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid**, responsable de la prestación del servicio (15006299).

En el informe del pasado año se hizo alusión a la tramitación de expedientes disciplinarios a profesionales sanitarios que atendieron a un ciudadano senegalés que falleció, como consecuencia de un proceso de tuberculosis, tras la atención en centros sanitarios de Mallorca. A finales de 2015, la **Consejería de Salud de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears** ha indicado que la apertura de expediente disciplinario al facultativo que atendió al paciente está vinculada al resultado del proceso penal en curso, por lo que se mantiene el asunto en seguimiento (13019415).

Otro ejemplo de los problemas apreciados en este ámbito guarda conexión con la exclusión, del sistema informático de atención primaria del **Servicio Madrileño de Salud**, de hijos de inmigrantes en situación irregular, una vez transcurridos 90 días desde su nacimiento sin haber regularizado su situación respecto a la asistencia sanitaria. Según los interesados, esta medida estaba dando lugar a la supresión de citas médicas programadas y a la imposibilidad de que los profesionales sanitarios pudieran acceder a las historias clínicas y garantizar la continuidad asistencial de los menores afectados. Las actuaciones finalizaron una vez que el mencionado Servicio de Salud indicó que la medida se había dejado sin efecto (15005756).

7.1.2 Familiares extracomunitarios de ciudadanos españoles

En el informe del pasado año se dejó constancia de la **Recomendación** dirigida al **Ministerio de Empleo y Seguridad Social** para eliminar 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 a los cónyuges, nacionales de terceros estados, de ciudadanos españoles residentes en España, que hubieran solicitado la expedición de dicha tarjeta y cuyo matrimonio se encuentre inscrito en el Registro civil español. La Recomendación ha sido rechazada, bajo el criterio de que el reconocimiento de la condición de beneficiario requiere, en supuestos como el comentado, la previa expedición de la tarjeta de residencia familiar, no siendo suficiente para ello acreditar el vínculo matrimonial y el resguardo de la solicitud de esta tarjeta (13023922).

En el marco de la atención a este colectivo cabe referir también los problemas derivados de la eliminación de la base de datos de asistencia sanitaria, de un ascendiente de un ciudadano español con tarjeta de residencia por reagrupación familiar y la imposibilidad del reconocimiento de la condición de beneficiario de asistencia sanitaria de su esposa. Constatado el error, el **Instituto Nacional de la Seguridad Social** (INSS) procedió al reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria del interesado y a la inclusión de su cónyuge como beneficiario del mismo (14021780).

7.1.3 Autorización de residencia por razones humanitarias

El pasado año se dirigió una **Recomendación** al **INSS** para garantizar el reconocimiento de la condición de asegurado en el Sistema Nacional de Salud a los extranjeros a quienes se les deniega, por el mero transcurso de un año desde su reconocimiento, la prórroga de autorización de residencia por razones humanitarias (enfermedad grave

sobrevenida), en tanto persistan las circunstancias de riesgo para la vida o integridad física que motivaron su concesión.

El INSS se pronunció a favor de que fueran las autoridades de extranjería las que establecieran los mecanismos necesarios para que, cuando persisten las circunstancias excepcionales, se prorrogue la autorización de residencia por este motivo, sin modificar su naturaleza. A la vista de ello, el Área de Migraciones e Igualdad de Trato de esta institución prosiguió las actuaciones, dando traslado de los antecedentes del asunto a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración**. Esta Secretaría General ha aceptado el criterio del Defensor del Pueblo (14010718).

7.1.4 Cónyuges de españoles de origen y residentes en el extranjero

El Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, por el que se regula la prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados, excluía de la cobertura sanitaria en España a los cónyuges de trabajadores por cuenta ajena y de pensionistas españoles de origen y residentes en el exterior en sus desplazamientos temporales a territorio nacional. Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 32.1 de la Constitución española y 68 a 70 del Código civil, se planteó a los **Ministerios de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y de Empleo y Seguridad Social** la viabilidad de promover la reforma normativa que permitiera la cobertura de la asistencia sanitaria pública de los mencionados cónyuges, en sus desplazamientos temporales a España.

Los citados Ministerios, tras reconocer que la situación expuesta había originado perjuicios de difícil justificación a dichos cónyuges, comunicaron que se había promovido una reforma normativa para extender la cobertura sanitaria en España a los cónyuges e incluso a otros familiares de los españoles de origen residentes en el exterior cuando acompañen a estos en sus desplazamientos temporales a nuestro país. Esta reforma se ha hecho efectiva mediante la Disposición final quinta de la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social (15007964).

7.2 AUTONOMÍA DEL PACIENTE, INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN SANITARIA

Respecto a la armonización de la formación de personal sanitario con el respeto a la dignidad e intimidad de los pacientes, asunto reflejado en informes anteriores y todavía en trámite, el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad,** tras señalar que había solicitado a las Consejerías competentes información y que esta ofrecía un panorama dispar, ha señalado que la **Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud** acordó la creación de un grupo de trabajo, que se constituyó el 28 de

octubre de 2015, para protocolizar los aspectos derivados del respeto a la intimidad y dignidad de las personas y aquellos concernientes al acceso y uso de la historia clínica por personal sanitario en formación (12035023 y 14004157).

En cuanto al acceso a la información y documentación clínica, cabe aludir a soluciones satisfactorias en varios casos, tales como el desplazamiento de especialistas médicos del Hospital Doce de Octubre al Hospital La Paz, para emitir una segunda opinión clínica respecto de un menor ingresado en este último hospital que no podía desplazarse al primer centro citado, y el acceso de pacientes a sus historias clínicas en los Hospitales Doctor Negrín de Las Palmas de Gran Canaria, Infanta Cristina de Badajoz y Marqués de Valdecilla de Santander (14023709, 15002603, 15003040 y 15004914).

7.3 ORDENACIÓN DE PRESTACIONES

La equidad en el acceso a las prestaciones sanitarias, la efectividad de estas prestaciones y el establecimiento de un modelo de atención integral y de calidad a pacientes con enfermedades crónicas, son los tres aspectos fundamentales en que se han centrado las quejas ciudadanas en este ámbito.

En el informe del pasado año se dejó constancia de que las pruebas genómicas para el pronóstico de pacientes con cáncer de mama 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 esta cuestión será evaluada por la **Comisión de Prestaciones, Aseguramiento y Financiación**. Prosiguen las actuaciones, en espera de las conclusiones a las que llegue la referida Comisión (13032025).

En este epígrafe puede hacerse mención también a limitaciones en la sanidad pública en cuanto al tratamiento hormonal de la disforia de género en menores de edad y a diferencias territoriales en el acceso a este tratamiento. El **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** ha expuesto que el uso de bloqueadores hormonales a menores transexuales se planteará en una próxima **Comisión de Prestaciones, Aseguramiento y Financiación**, por lo que la actuación continúa abierta (15005618).

Por lo que atañe a la aplicación de técnicas de reproducción humana asistida, puede citarse la denegación de la prestación, en los Hospitales Son Espases, de Palma de Mallorca, y de Manacor (Illes Balears), a parejas con problemas de infertilidad cuando uno de sus miembros tenía ya un hijo biológico; denegación que carecía de base legal. Tras la formulación de dos **Sugerencias**, el **Servicio de Salud de Illes Balears** ha asumido en ambos casos que la decisión era incorrecta, procediendo a la inclusión en la

lista de espera de las mujeres inicialmente excluidas por aplicación del criterio señalado (14010234 y 14011253).

Sobre la misma materia cabe referir la aplicación, en el Hospital Virgen de la Salud de Toledo, de un solo ciclo de tratamiento en la fecundación in vitro, en casos de parejas con un hijo no común. En consonancia con la **Recomendación** y **Sugerencia** formuladas, el **SESCAM** se ha comprometido a modificar los criterios cuestionados en el sentido indicado en las resoluciones del Defensor del Pueblo (tres ciclos, salvo razones clínicas en contra) y a citar a las interesadas para actualizar la información clínica (15006234).

En el pasado informe se destacó la insuficiente dotación de unidades específicas de rehabilitación en el **Servicio Madrileño de Salud** para la atención a menores con daño cerebral sobrevenido. Se aludía también a la formulación de una **Sugerencia** a dicho Servicio de Salud para la efectividad de una solicitud de reintegro de gastos por un tratamiento establecido por especialistas médicos de la sanidad pública y dispensado, por recomendación de estos profesionales, en un centro privado. La Sugerencia no ha sido acogida al considerarse que no hubo denegación de asistencia (13026381).

Sobre esta cuestión y al constarse dificultades en varios puntos del territorio nacional para el acceso pronto y efectivo a los tratamientos rehabilitadores por parte de pacientes en edad infantil, la institución ha iniciado una línea de trabajo para examinar la suficiencia de estos medios respecto de la población menor de 16 años (15012011 y 17 más).

Tal y como se detalla en el documento «Estrategia para el abordaje de la cronicidad en el Sistema Nacional de Salud», el aumento de la esperanza de vida y las mejoras en salud pública dan lugar a que el patrón epidemiológico determinante en España esté vinculado a enfermedades crónicas.

Con ocasión de quejas que guardan conexión con la calidad y atención a pacientes con enfermedades crónicas en la sanidad pública, se solicitó al **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** información sobre el nivel de implantación de las recomendaciones contempladas en la mencionada Estrategia. Este Ministerio ha detallado el estado de los diversos proyectos (entre otros, estratificación de la población, sistemas de indicadores, abordaje del dolor crónico y programas de atención domiciliaria), algunos ya finalizados y otros en fase de planificación y desarrollo. La efectividad de alguno de los reseñados proyectos requiere modificaciones significativas, cuya evaluación y seguimiento constituirá una actuación preferente por parte del Defensor del Pueblo (14002119, 14021737 y 15014255).

7.4 LISTAS DE ESPERA

La tramitación de quejas referentes a demoras en la prestación sanitaria pone de manifiesto la existencia de un elevado número de pacientes que deben esperar no pocos meses, e incluso años, para recibir tratamiento especializado. En estas quejas subyace que la demora en obtener la asistencia sigue siendo la principal causa de insatisfacción de los ciudadanos con la sanidad pública.

7.4.1 Listas de espera quirúrgicas

Seguidamente se refieren varias actuaciones relativas a listas de espera en intervenciones quirúrgicas que han motivado **Recomendaciones** y, en algunos casos, **Sugerencias**. Se cita también el **seguimiento** de alguna **Recomendación** formulada en el año 2014, cuya aceptación y puesta en práctica se ha producido en el año 2015.

- **Recomendación** por demoras superiores a 30 meses en el Servicio de Cirugía General y Digestiva del Complejo Hospitalario de Albacete (15005651).
- **Recomendación** por demoras superiores a 30 meses en el Servicio de Traumatología del Hospital Virgen de la Salud de Toledo (15011208).
- **Recomendación** por demoras superiores a 22 meses en el Servicio de Traumatología y Ortopedia del Hospital Universitario de Canarias (15001814).
- **Recomendación** por demoras superiores a 24 meses en el Servicio de Traumatología del Hospital Son Espases de Palma de Mallorca (14020240).
- **Seguimiento de la recomendación** por demoras superiores a 17 meses en el Servicio de Neurocirugía del Hospital Miguel Servet de Zaragoza (13027425).
- **Seguimiento de la recomendación** por demoras superiores a nueve meses en el Servicio de Neurocirugía del Hospital Virgen de la Arrixaca de Murcia (13013494).
- **Recomendaciones** por la suspensión de intervenciones quirúrgicas en los Hospitales Universitarios de Guadalajara y de Albacete, por razones estructurales y no clínicas, sin haberse reprogramado de forma ágil su realización (15009926 y 15010488).

Aun cuando la tramitación de las quejas no han dado lugar a la formulación de resoluciones por parte del Defensor del Pueblo, al informar la Administración responsable sobre las medidas adoptadas para reducir las listas de espera o por

circunstancias sobrevenidas, también deben destacarse las siguientes demoras constatadas en listas de espera quirúrgicas:

- **Canarias**: tres años y medio para la realización de una cirugía bariátrica en el Hospital Doctor Negrín de Las Palmas de Gran Canaria (13009720).
- **Cataluña**: un año en el Servicio de Traumatología del Hospital de Blanes (Girona); diez meses en el Servicio de Traumatología del Hospital de Bellvitge de Barcelona (14008193 y 15001240).
- **Castilla-La Mancha:** entre año y medio y dos años para la realización de cirugía bariátrica en el Complejo Hospitalario de Toledo (14021622).
- **Comunidad de Madrid**: un año en el Servicio de Traumatología y diez meses en el Servicio de Cirugía Plástica, ambos del Hospital Doce de Octubre; un año en el Servicio de Traumatología del Hospital Ramón y Cajal; siete meses en el Servicio de Urología, para una intervención de carácter preferente, un año en el Servicio de Neurocirugía y un año en el Servicio de Cirugía, los tres servicios del Hospital Gregorio Marañón (14018137, 14020873, 15000439, entre otras).
- **Extremadura**: un año en el Servicio de Cirugía Ortopédica y Traumatología del Hospital Universitario de Badajoz (09005746).
- **Galicia**: cinco años para un *bypass* gástrico en el Hospital Povisa de Vigo (Pontevedra) y año y medio en el Servicio de Traumatología del Complejo Hospitalario de Santiago de Compostela (A Coruña) (15003942 y 15006988).
- **Región de Murcia**: 22 meses en el Servicio de Traumatología del Hospital Morales Meseguer de Murcia (15011628).

En algunos de los casos detallados en este epígrafe las Administraciones sanitarias han argumentado, para justificar las demoras en la atención, que los pacientes habían rechazado la opción de ser intervenidos en un centro alternativo concertado. El hecho de que pacientes hayan decidido, en el marco de su libertad de elección, ser atendidos en su hospital de referencia y por los profesionales que tradicionalmente les han prestado la atención, no puede justificar, a criterio de esta institución, que permanezcan durante amplios períodos de tiempo en espera de la realización de los procedimientos programados.

7.4.2 Lista de espera en consultas externas y en técnicas o pruebas diagnósticas

También se han constatado amplias demoras en este ámbito, entre las que han de citarse las siguientes:

- **Castilla-La Mancha:** un año en el Servicio de Cardiología del Hospital de Talavera de la Reina de Toledo (14024363).
- **Castilla y León:** cinco meses en el Servicio de Neurocirugía del Hospital Universitario de Burgos y ocho meses en el Hospital Clínico Universitario de Valladolid (14020899 y 15006418).
- **Cataluña:** 13 meses en el Centro Althaia Xarxa Asistencial de Manresa de Barcelona (15001487).
- **Comunidad de Madrid:** 19 meses en el Servicio de Rehabilitación del Hospital Infanta Sofía de San Sebastian de los Reyes (15006062).
- **Comunidad Valenciana:** entre seis y ocho meses para la realización de una colonoscopia en el Hospital San Juan de Alicante (15007133).
- **Extremadura:** un año en el Servicio de Radiodiagnóstico del Hospital de Badajoz (14021934).
- **Galicia:** nueve meses en el Servicio de Traumatología del Hospital de Ferrol (A Coruña) y seis para recibir los resultados en el Complejo Hospitalario de Ourense (15000294 y 15006867).
- **Illes Balears:** cinco meses para la realización de una resonancia magnética en el Hospital Son Espases de Palma de Mallorca (15006727).
- **Región de Murcia:** cinco meses en el Servicio de Oftalmología del Hospital Rafael Méndez de Lorca (14021064).

Las Administraciones sanitarias competentes han informado, en ocasiones, sobre la adopción de medidas para reducir las listas de espera y la modificación de las fechas inicialmente programadas para la atención, de modo que las reseñadas demoras han podido minorarse en algunos casos.

7.5 ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ATENCIÓN PRIMARIA

La libre elección de profesionales sanitarios, dificultades en el acceso a la atención sanitaria, las demoras en la atención, la presión asistencial soportada por los profesionales, la dotación de personal y la dignidad de los pacientes son los aspectos de mayor relevancia puestos de manifiestos en las actuaciones que se agrupan en este

epígrafe. Para ilustrar estas cuestiones, se detallan seguidamente algunas de las actuaciones efectuadas.

Por lo que atañe a la libre elección de profesionales, en el informe del pasado año se hizo referencia a la formulación de una **Recomendación** a la **Consejería de Salud de la Comunidad Autónoma de La Rioja**, para desarrollar reglamentariamente las previsiones legales en cuanto a la libre elección de facultativo de medicina general y de pediatría. Las actuaciones han finalizado, tras señalar esta Consejería que estaba en fase de tramitación un borrador de disposición reglamentaria que posibilite el derecho efectivo a la libre elección de médico (14002535).

En cuanto a dificultades en el acceso a la asistencia sanitaria, cabe citar la denegación inicial de la atención demandada por dos pacientes, uno de ellos desplazado temporalmente en Andalucía, en los Centros de Salud Isla Mayor y María Auxiliadora de Sevilla. El **Servicio Andaluz de Salud** ha puntualizado, respecto al primer centro, que la denegación se debió a una actuación incorrecta del personal y que se habían cursado instrucciones para garantizar la atención a personas desplazadas de otras comunidades autónomas y, respecto al segundo de los centros, que no puede descartarse una atención inadecuada y, por ello, se habían difundido entre los profesionales las medidas a adoptar ante casos similares (15009685 y 15010034).

Por lo que concierne a la presión asistencial que soportan algunos facultativos de medicina general, puede aludirse a la situación de un médico de familia del Centro de Salud Paseo Imperial de Madrid, quien atendía una media de 40 pacientes/día en el horario de consulta establecido (cinco horas); actividad esta que impedía una atención de calidad, en la medida en que su evaluación, diagnóstico y tratamiento debía efectuarse en un tiempo no superior a los 7,5 minutos/paciente y podía dar lugar a errores. Tras la comunicación del **Servicio Madrileño de Salud**, sobre la adopción de medidas con carácter inmediato para resolver el problema expuesto, concluyeron las actuaciones (14012568).

Con relación a demoras en la atención sanitaria, puede hacerse mención a la demora de nueve días en la prestación de la asistencia en el Centro de Salud Marqués de Valdavia de Madrid y a dificultades para la formalización de cita previa y deterioro de la atención en el Consultorio Local de Almedina (Ciudad Real). Ambas actuaciones finalizaron una vez que el **Servicio Madrileño de Salud** y el **SESCAM** dieron solución a las cuestiones planteadas (14021117 y 15001938).

También se resolvieron satisfactoriamente problemas derivados de la insuficiente dotación de personal, tales como el retraso en la administración de una vacuna a un menor de edad en el Centro de Salud Martín Vargas de Madrid, como consecuencia de la ausencia de un pediatra por vacaciones, y la inexistencia de personal en la categoría

de celador en determinados turnos de trabajo en el Centro de Salud de Arroyo de la Luz (Cáceres). Los **Servicios de Salud concernidos** informaron acerca de la decisión de proceder a la cobertura del 100 por ciento de las ausencias de pediatras en el Centro de Salud de Madrid y la dotación de un celador en el de Arroyo de la Luz (14018051 y 15001860).

La necesidad de garantizar un trato acorde con la dignidad que merecen todas las personas se ha puesto de relieve en diferentes quejas, cuya tramitación no está exenta de dificultades, en la medida en que las situaciones planteadas se refieren, generalmente, a expresiones o comentarios inadecuados de carácter verbal por parte de profesionales sanitarios. A título de ejemplo, pueden traerse a colación los comentarios de índole personal de un profesional del Centro de Salud de Luarca (Oviedo) respecto a una paciente, calificados como improcedentes por el **Servicio de Salud del Principado de Asturias**. Este organismo indicó que se había advertido a dicho profesional sobre la adopción de medidas disciplinarias, de repetirse la situación (15003915).

7.6 ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ATENCIÓN ESPECIALIZADA

La estructura, organización y funcionamiento de los centros de atención especializada han dado lugar, un año más, a un elevado número de quejas y de actuaciones de oficio, sobre aspectos dispares y no fácilmente sistematizables. A modo ilustrativo, se detallan seguidamente varios de estos aspectos.

Cuidados paliativos

En primer lugar, cabe referir que, a tenor de lo expuesto por la Sociedad Española de Cuidados Paliativos, el 50 por ciento de los pacientes de la sanidad pública que precisan cuidados paliativos no reciben esta prestación. Esta Sociedad ha resaltado también la existencia de notables diferencias, según se trate de una u otra comunidad autónoma, en la dotación de estructuras y recursos.

La situación descrita ha motivado el inicio de una actuación de oficio, todavía en trámite, ante el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**, en cuyo marco se ha solicitado información sobre las necesidades en términos organizativos y de recursos de cuidados paliativos y, en función de las mismas, las previsiones de incremento de los dispositivos en el conjunto de la sanidad pública, para garantizar a los pacientes con enfermedad en fase avanzada y terminal una atención basada en la equidad, las mejores prácticas y la evidencia científica disponible. Este Ministerio comunicó que estaba en fase de elaboración un documento para su presentación ante al **Comité de Seguimiento y Evaluación de la Estrategia de Cuidados Paliativos en el**

Sistema Nacional de Salud, de cuyos resultados y conclusiones se informará al Defensor del Pueblo (14022401).

Código Ictus

El nivel de desarrollo e implantación de objetivos y recomendaciones contemplados en la **«Estrategia en Ictus del Sistema Nacional de Salud»** ha dado lugar, igualmente, al inicio de actuaciones de oficio ante el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** y ante aquellas comunidades autónomas que, según la información facilitada por este Ministerio, presentaban mayor retraso en la implantación del Código Ictus **(Comunidades Autónomas de Extremadura y Galicia y Comunidad Foral de Navarra)** o bien no habían facilitado datos sobre la configuración de un equipo o unidad de ictus de referencia en las zonas básicas de salud **(Comunidad Autónoma de Andalucía, Región de Murcia y Comunidad Foral de Navarra).** Esta información se recabó también del **Instituto Nacional de Gestión Sanitaria**, dado que no se disponía de datos referentes a las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Excepción hecha de la iniciada ante la **Comunidad Autónoma de Galicia**, que no había remitido la información recabada por esta institución en el momento de elaborar el presente informe, el resto de las actuaciones han finalizado una vez que las respectivas Administraciones sanitarias han detallado las medidas adoptadas o programadas, para la efectividad de los objetivos y recomendaciones antes mencionados (14022403, 15007220, 15007225).

Desplazamiento de pacientes entre territorios

En cuanto a la movilidad de los pacientes, en el informe del pasado año se hizo mención a la actuación, que continúa en trámite, 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. A finales de 2015, la **Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja** ha hecho referencia a que el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** estaba elaborando un proyecto de real decreto para determinar la financiación de la asistencia a pacientes desplazados y que ya se dan las condiciones para formalizar un convenio con la **Comunidad Foral de Navarra** para la reseñada atención en el Hospital de Calahorra, siempre que existan las compensaciones económicas pertinentes (12011174).

En esta misma materia, debe hacerse mención a que el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, creó el Fondo de Garantía Asistencial, cuya finalidad es la de facilitar la compensación entre comunidades autónomas por la atención a pacientes de

otras regiones, ya sean desplazados temporalmente o residentes en zonas limítrofes. La efectividad de este Fondo está aún pendiente de la publicación de la disposición reglamentaria que determine el importe a liquidar a cada servicio de salud; el retraso de esta publicación puede condicionar la adopción de acuerdos entre comunidades autónomas con relación a la movilidad de los pacientes en la sanidad pública.

También se han tramitado quejas por problemas en la derivación de pacientes a centros nacionales de referencia en determinadas patologías. Entre otros asuntos, cabe referir la resolución satisfactoria de un caso que implicaba la derivación al Hospital La Paz de Madrid, a través del Sistema de Información del Fondo de Cohesión (SIFCO). Sin embargo, se denegó la derivación de otro paciente, también a través del SIFCO, a la Unidad de Fibromialgia y Fatiga Crónica del Hospital Clínic de Barcelona, por no ser de referencia nacional. La inexistencia de unidades especializadas en dichas patologías, excepción hecha de la del citado Hospital Clínic, motivó la solicitud de información al **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** sobre la designación de centros o unidades de referencia nacional para su tratamiento. Este Ministerio ha mostrado su criterio adverso a tal propuesta, afirmando que, hasta el momento, los expertos no habían considerado la necesidad de dichas unidades (15001300 y 15007236).

Algunas comunidades autónomas han establecido la «Tarjeta de asistencia sanitaria para estudiantes de otras regiones», documento, válido durante un curso académico, que cumple idénticas funciones que la tarjeta sanitaria individual y acredita a su titular para acceder a las prestaciones sanitarias, mediante la asignación de centro de salud y facultativos de medicina general. Sin embargo, en Cataluña esta asignación requiere el empadronamiento en este territorio. Por ello, el pasado año se formuló una **Recomendación** al **Departamento de Salud de la Comunidad autónoma de Cataluña** para que pusiera en marcha esta medida. El referido Departamento ha mostrado su criterio adverso a la aceptación de la Recomendación, al entender indispensable el empadronamiento previo (13023880 y 14022639).

Estructura y funcionamiento de centros

En cuanto a la estructura y funcionamiento de centros sanitarios, destacan, entre los problemas planteados, los referentes a inadecuaciones estructurales en el Hospital Can Misses de Eivissa (Illes Balears), la dotación tecnológica y apertura de una unidad de salud mental en zonas sanitarias de Ciudad Real, el cierre de la Consulta de Oncología del Hospital de Coria (Cáceres), la rescisión del concierto con el único centro de logopedia para menores de edad en Getafe (Madrid), dificultades para acceder al Servicio de Rehabilitación del Hospital Doce de Octubre de Madrid por personas con discapacidad, limitaciones en el acceso telefónico al Centro de Especialidades Ricardo

Troner de Valencia e insuficiente dotación de personal en el Centro de Cuidados Medios Villademar de Murcia. En estos supuestos, las respectivas Administraciones sanitarias adoptaron medidas que permitieron la resolución de las situaciones planteadas (14011407, 14017562, 14018955, entre otras).

Problemas asistenciales

En un plano estrictamente asistencial, también finalizaron positivamente las actuaciones respecto al seguimiento clínico de un paciente en el Hospital General de Ciudad Real, el acompañamiento por sus padres de menores de edad en el Servicio de Cardiología del Hospital Xeral de Vigo (Pontevedra), el acompañamiento de mujeres en el momento del parto en el Hospital Provincial de Pontevedra, la realización de la prueba diagnóstica denominada «ecocistografía pediátrica» en el Hospital Universitario de Albacete, y la financiación de componentes externos de un marcapasos diafragmático de un paciente con lesión medular en el Hospital de Parapléjicos de Toledo.

Terminaron asimismo de manera favorable las actuaciones sobre la difusión de medidas preventivas de contagios y contaminaciones en la Residencia de Mayores «Gran Residencia de Madrid», la exigencia de una cuantía económica por una prueba diagnóstica en el Hospital Clínico de Madrid, la suspensión de un tratamiento de radioterapia en el Hospital Clínico de Zaragoza y la emisión del alta en el Hospital Gregorio Marañón de Madrid de un paciente que precisaba atención especializada continuada (14018196, 14022390, 15001552, entre otras).

Por el contrario, no se han producido avances significativos respecto a la actuación de oficio con ocasión del cierre de una unidad especializada en el tratamiento multidisciplinar del Síndrome de Wolfran, ubicada en el Hospital de la Inmaculada de Huercal-Overa (Almería), asunto detallado en el informe del pasado año. El **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** ha manifestado que el **Comité de Designación de Centros, Unidades y Servicios** está evaluando la viabilidad de un centro de referencia para el tratamiento de dicho síndrome. Han finalizado las actuaciones, sin perjuicio del seguimiento de las conclusiones a las que pueda llegar el referido Comité (13023649).

Urgencias hospitalarias

Por lo que concierne a los servicios hospitalarios de urgencia, las quejas planteadas siguen incidiendo en situaciones de saturación de estos servicios y, como consecuencia de ello, en la vulneración de la intimidad y dignidad de los pacientes. Entre otras actuaciones, cabe referir las relativas a la permanencia de pacientes, durante amplios

períodos de tiempo, en camillas y en los pasillos de los Servicios de Urgencias de los Hospitales Vall d´Hebrón de Barcelona, La Paz de Madrid y Punta de Europa de Algeciras (Cádiz). El **Servicio Catalán de la Salud** hizo mención a que la presión puntual e inusual no permitió una atención con la privacidad debida; el **Servicio Madrileño de Salud** aludió a dificultades puntuales en el ingreso hospitalario por falta de camas libres y el **Servicio Andaluz de Salud** dio traslado de las medidas implantadas para evitar situaciones de saturación (14000218, 14006099 y 15008883).

7.7 SEGURIDAD DE LOS PACIENTES Y DE LOS PROFESIONALES

El Defensor del Pueblo viene subrayando el valor que aporta la información y la monitorización de indicadores de calidad y seguridad asistencial y la necesidad de definir estrategias comunes dirigidas a combatir los efectos adversos, a través de sistemas de notificación no punitivos, que sirvan para el aprendizaje de los profesionales y la puesta en marcha de medidas de prevención.

A esta cuestión se ha prestado también especial atención en el estudio *Las urgencias hospitalarias en el Sistema Nacional de Salud: derechos y garantías de los pacientes*, en el marco del cual se formuló una **Recomendación al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad,** dirigida a promover la creación de un sistema nacional de notificación y registro de efectos adversos, armonizando su carácter no punitivo con el principio de responsabilidad de las administraciones sanitarias y de su personal. El citado departamento ha indicado en su respuesta que «[...] se ha planteado el posible encaje de una norma de estas características en la actual normativa sanitaria y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal», por lo que se ha puesto el asunto en seguimiento (15000962).

Una de las causas de la insatisfacción de los pacientes está en relación directa con la falta de suficiente información sobre sus procesos asistenciales. Así se desprende de no pocas quejas, las cuales, si bien se articulan en torno a la seguridad y la práctica profesional, tienen por finalidad, en primer término, obtener una información suficiente y comprensible sobre la adecuación de la atención prestada. En estos casos, y en función del alcance de la situación expuesta, la actuación del Defensor del Pueblo se dirige a promover que las Administraciones sanitarias lleven a cabo investigaciones sobre las circunstancias concurrentes en la atención prestada, en orden a determinar si los interesados han sufrido daños y perjuicios que no les corresponde soportar (15001248, 15003621 y 15008330).

Por lo que concierne a la seguridad del personal sanitario, el Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos de España puso de relieve ante esta institución la necesidad de articular mecanismos de protección, asistencia y apoyo a los profesionales

sanitarios ante eventuales situaciones de riesgo para su integridad física. El **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** ha comunicado que el **Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud**, tras evaluar las dimensiones reales del problema y las soluciones más adecuadas para afrontarlo, había elaborado un informe que contiene doce recomendaciones referentes a medidas para la detección y prevención de situaciones de riesgo en la práctica diaria de los profesionales sanitarios (15006174-01).

7.8 SALUD PÚBLICA

Con una cierta regularidad se reciben quejas de madres y padres que, por lo general, reclaman la inclusión de una determinada vacuna, y por tanto su financiación a cargo del Sistema Nacional de Salud, en los calendarios oficiales de vacunación infantil. Estas quejas se fundamentan, en algunos casos, en las diferencias presentes en los calendarios aplicados por unas y otras comunidades autónomas, a pesar de la existencia de un calendario consensuado en el seno del **Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud**.

Una novedad en esta concreta materia es el acuerdo alcanzado en dicho Consejo, en su reunión de 14 de enero de 2015, para la inclusión antes de finales de 2016 de la vacuna frente al neumococo en el calendario común de vacunación. Tras el acuerdo alcanzado, algunos gobiernos autonómicos decidieron incorporar inmediatamente esta vacuna en su propio calendario. A este respecto se recibieron quejas de madres y padres, cuyos hijos habían nacido en los últimos meses de 2014, que expresaban su desacuerdo con que el correspondiente servicio de salud solo financiara la administración de esta vacuna a los nacidos a partir del 1 de enero de 2015. Aun valorando positivamente la rápida adopción del cambio de calendario de vacunación por algunos de los gobierno autonómicos, se llevaron a cabo actuaciones con las administraciones sanitarias de Castilla y León, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana y Región de Murcia sobre el problema planteado por los afectados. Después de una primera respuesta, en los casos de Castilla y León y la Región de Murcia, la institución dirigió una **recomendación** para que se ampliara la cobertura de financiación, como medida transitoria, para completar la pauta de vacunación a aquellos niños nacidos en 2014 que la hubieran iniciado de forma homologable bajo indicación de su pediatra.

Las citadas Administraciones no consideraron oportuno establecer la ampliación de cobertura, como tampoco la Comunidad Valenciana. En el caso de la Comunidad de Madrid, dicha Administración informó que los niños nacidos antes del 1 de enero de 2015, no vacunados y cuyos padres lo solicitaran, tendrían a su disposición la

vacunación financiada a partir del 1 de abril (15001056, 15001705, 15002691 y 15004408).

Las dificultades de acceso de los usuarios a nuevas vacunas también ha sido objeto de algunas de las quejas tramitadas en 2015. Un grupo de ellas planteaba el desacuerdo con la limitación al uso hospitalario de la nueva vacuna frente a la meningitis B. La institución llevó a cabo una actuación de carácter informativo ante el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**, para conocer la última información técnico-científica disponible sobre este medicamento, dada la reclamación de pacientes y grupos de profesionales en el sentido de permitir la venta de la vacuna en las farmacias.

El informe recibido de la **Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios** hacía referencia a los antecedentes de la autorización de la vacuna frente al meningococo B en el año 2013 y a las razones que aconsejaron su exclusión del calendario oficial de vacunación en su momento y la reserva para uso hospitalario de este medicamento: inexistencia de datos de efectividad, ausencia de datos de compatibilidad con otras vacunas del calendario oficial y un perfil de reactogenicidad alto. La Agencia recordaba que la propia ficha técnica de la vacuna recogía la necesidad de tomar en consideración las condiciones epidemiológicas del contexto y que debía utilizarse según las correspondientes recomendaciones oficiales, así como el diferente tratamiento dado a esta vacuna en los ámbitos europeo y norteamericano. Al mismo tiempo, señalaba que se estaba a la espera de recibir el informe periódico de seguridad a remitir por el titular del medicamento, tras el que se llevaría a cabo una evaluación de la información para decidir sobre la modificación de las condiciones de dispensación. Con posterioridad se tuvo conocimiento de la efectividad de dicha variación, con efectos en el mes de octubre de 2015 (15002032).

7.9 SALUD MENTAL

Las quejas relacionadas con la atención a la salud mental son planteadas en muchos casos por los propios pacientes, por lo que consideran un trato indebido por parte de sus cuidadores o de los profesionales sanitarios. Las quejas incluyen en ocasiones la petición de que se revise una situación de ingreso psiquiátrico o las medidas judiciales de limitación de la capacidad, cuestiones en principio ajenas a las competencias de esta institución. Si de las circunstancias y documentación aportada se infiere alguna duda sobre la protección y atención prestada a este tipo de pacientes se lleva a cabo una actuación informativa ante la Administración sanitaria correspondiente y, de resultar necesario, ante la entidad pública responsable de la tutela.

En otros supuestos, las quejas presentadas por familiares de estos pacientes ponen de manifiesto las dificultades para encontrar un recurso de atención residencial

apropiado, cuando esta es la medida más apropiada o única a juicio de los especialistas que intervienen. Un ejemplo de ello fue la queja planteada por los problemas derivados de la asignación de un centro residencial situado en la localidad de Guadarrama (Madrid) para atender a una paciente residente en Albacete. La **Consejería de Asuntos Sociales de Castilla-La Mancha** señaló que para el cuadro clínico que presentaba la paciente no existía otro recurso apropiado más próximo a su domicilio familiar.

Como recursos de larga estancia para personas con enfermedad mental la Red pública de Castilla-La Mancha cuenta con dos centros en la provincia de Guadalajara, además de otro, de ámbito provincial, en Ciudad Real. Para los pacientes calificados como de alta complejidad dicha Administración hace uso de dos centros concertados en la Comunidad de Madrid. La respuesta oficial admite que sería oportuna una reorganización de los centros existentes, para procurar un menor impacto en la vida y las relaciones familiares de estas personas, aunque no necesariamente la apertura de un nuevo centro (14023582).

El tratamiento involuntario para personas con enfermedad mental es una cuestión que, de forma recurrente, se plantea ante las administraciones sanitarias, ante situaciones en las que las familias carecen de medios para conseguir que los pacientes adultos sigan las indicaciones terapéuticas de sus médicos, empeorándose con ello el cuadro de enfermedad y la convivencia familiar y social que rodea a estas personas.

A título ilustrativo puede referirse un caso en la **Comunidad Valenciana.** Un auto judicial autorizaba, en virtud de la previsión del artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, no el tratamiento involuntario forzoso, sino el ingreso involuntario del paciente en centro sanitario cuando así lo estimaran necesario los profesionales médicos y por el tiempo imprescindible para recibir el tratamiento indicado. Desde el centro sanitario que atendía al paciente se informó a la familia que la resolución judicial no resultaba en la práctica aplicable, dado que no disponía nada sobre el modo para llevarla a efecto y los especialistas psiquiatras no contemplaban la necesidad de un internamiento involuntario en atención a las circunstancias del caso. Tras la actuación de esta institución, la Administración señalaba que la única solución era que la Red de vigilancia sanitaria y social propusiera el ingreso hospitalario en el supuesto de reagudización del cuadro clínico. Con tal finalidad se había reforzado la coordinación de los servicios hospitalarios de urgencias, los servicios sociales y la policía local (15008653).

Con relación a la prevención del suicidio, el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** ha indicado que se incluirá en la actualizada «Estrategia de Salud Mental» una línea sobre la prevención del suicidio basada en el trabajo conjunto de las comunidades autónomas y las sociedades científicas. Las nuevas líneas que se perfilan sobre la prevención de conductas suicidas deberán ser aprobadas por el **Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud** (14017952).

7.10 PRESTACIÓN FARMACÉUTICA Y MEDICAMENTOS

Con cierta regularidad, y más frecuentemente durante los períodos vacacionales, se reciben quejas de ciudadanos que han encontrado problemas para la dispensación de los medicamentos que necesitan cuando se han desplazado a comunidades autónomas distintas de las de su residencia. En alguno de estos casos se informa incorrectamente a los pacientes acerca de la falta de acuerdos entre comunidades autónomas para admitir las recetas prescritas en otro territorio (15006631).

Los profesionales farmacéuticos se enfrentan a problemas operativos para hacer efectivas las recetas y aplicar el tipo de copago farmacéutico que corresponde a cada usuario, cuando este procede de otra comunidad; aunque esto no debiera impedir la correcta dispensación de los medicamentos. La institución ha iniciado una actuación de oficio con el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** para conocer el estado de implantación de un sistema territorialmente interoperativo de receta electrónica. Las informaciones más recientes apuntan a que la fase de pruebas ya está en marcha con varias comunidades autónomas y que la puesta en práctica generalizada se espera para 2016, aunque de manera desigual en cada uno de los territorios. Por ello continuará la actuación con las Administraciones afectadas (15009940).

La ordenación de la actividad farmacéutica también es objeto de algunas quejas. En una actuación por ejemplo, se pudo constatar que el último proceso de adjudicación de oficinas de farmacia en Cantabria no ha incluido finalmente una reserva para personas con discapacidad, cuya posibilidad se había anunciado a esta institución en años anteriores (10031420 y 15005286).

7.10.1 Copago farmacéutico

La aplicación del nuevo modelo de aportación de los usuarios en la prestación farmacéutica, el copago farmacéutico, que introdujo 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, continúa siendo objeto de un número destacado de quejas de aquellos ciudadanos que se ven perjudicados por las carencias o deficiencias del mismo. A modo de resumen, los principales problemas de estas carencias y deficiencias pueden agruparse de la siguiente manera.

- Personas y familias con muy escasos recursos económicos cuya situación no puede encuadrarse en alguno de los supuestos tasados de exención en el copago farmacéutico (ahora recogidos en el artículo 102.8 del texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 24 de julio) y que

deben abonar por tanto el 40 % del precio de los medicamentos que necesitan.

- Personas con discapacidad, en grado igual o superior al 33 %, cuyas demás circunstancias personales o de percepción de prestaciones sociales no permite reconocerles la exención en el copago, a pesar de las necesidades adicionales de adquisición de medicamentos a consecuencia precisamente de la discapacidad que padecen.

- Situaciones derivadas del vigente régimen de aseguramiento sanitario que conllevan una aplicación inequitativa del copago farmacéutico: extranjeros sin autorización de residencia; ex cónyuges de pensionistas con edad avanzada; pacientes oncológicos y con otras enfermedades graves que han agotado las ayudas o prestaciones sociales existentes.

- Indeterminación no resuelta sobre la Administración competente para resolver las reclamaciones de los usuarios sobre el tipo de aportación farmacéutica o la solicitud de reconocimiento de la exención. Sobre esta cuestión, el **Ministerio de Empleo y Seguridad Social** tiene pendiente remitir a esta institución el informe solicitado al servicio jurídico del Estado, dada la falta de entendimiento hasta el momento sobre esta cuestión con el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** (13026571).

El riesgo mayor en algunos de los problemas indicados es la posibilidad de pérdida de adherencia a los tratamientos. En varias actuaciones la institución ha explorado ante distintas administraciones autonómicas las vías efectivas de resolución de alguno de estos problemas. Constatada la insuficiente protección que ofrece la actual normativa estatal básica a determinados supuestos, y en tanto haya ocasión de revisar su contenido, las administraciones autonómicas han de articular medios adicionales de garantía que alejen la posibilidad de que los pacientes abandonen sus tratamientos médicos por dificultades económicas insuperables. En esta línea algunas comunidades autónomas, aunque no la mayoría, han establecido programas de subvención o prestación compensatoria para este fin (15004847).

7.10.2 Acceso a los medicamentos

Hepatitis C

La aparición de nuevos fármacos antivirales de acción directa frente a la hepatitis C, que ofrecen altos niveles de eficacia pero dificultades para asumir inmediatamente su incorporación efectiva a la prestación farmacéutica por su coste, ha encontrado respuesta en la aprobación por el **Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de**

Salud del denominado «Plan estratégico nacional para el abordaje de la hepatitis C», sobre el que esta institución ha recibido información del **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**, en lo referente a la estrategia de priorización de casos y los acuerdos adicionales de financiación que el mismo requiere.

Las actuaciones seguidas con algunas comunidades autónomas, con relación a situaciones denunciadas por pacientes para los que se retrasaba el inicio del tratamiento, a pesar de que su necesidad terapéutica era en algún supuesto urgente, han puesto de manifiesto, con carácter general, que las previsiones estratégicas del plan están siendo cumplidas.

Continúan recibiéndose, no obstante, quejas de aquellos pacientes cuyo grado de desarrollo de la enfermedad aún no alcanza el previsto en la estrategia de priorización, que señalan que el acceso al tratamiento les evitaría el agravamiento de su enfermedad. La institución continuará sus actuaciones para conocer las previsiones a medio y largo plazo, una vez se agote la actual fórmula de financiación (14024118, 15000285, 15000684, entre otras).

Enfermedades raras

En el caso de las enfermedades raras la incorporación de nuevos medicamentos al arsenal terapéutico presenta determinadas especificidades, dada la diferente relación coste/beneficio que habitualmente tienen estos fármacos en comparación con los medicamentos producidos para el tratamiento de enfermedades más comunes. Tras una inicial autorización avalada por la Agencia Europea del Medicamento, el proceso de inclusión de los llamados «medicamentos huérfanos o ultrahuérfanos» en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud puede demorarse varios meses, hasta que se logra un acuerdo de financiación. En este período intermedio, la demanda lógicamente se acentúa, resultando inviable en la mayoría de los casos que los pacientes puedan acceder a ellos por sus propios medios.

A lo largo de 2015, se han seguido actuaciones con relación a dos concretos fármacos, indicados respectivamente para el tratamiento del Síndrome de Morquio y de la Distrofia muscular de Duchenne. Las administraciones sanitarias competentes, aunque inicialmente se mostraban renuentes a autorizar el acceso a estos medicamentos por el procedimiento previsto en el Real Decreto 1015/2009 para situaciones especiales, respondieron finalmente de manera positiva, aunque no sin recordar la responsabilidad de la Administración General del Estado a la hora de concretar con celeridad la comercialización en España del medicamento en cuestión (15002488 y 15006247).

Sistema de precios de referencia de medicamentos

Otras situaciones de dificultad de acceso a determinados medicamentos tienen su origen en causas diferentes. Así, la aprobación de la Orden SSI/1225/2014, de 10 de julio, por la que se procede a la actualización del sistema de precios de referencia de medicamentos en el Sistema Nacional de Salud, dio lugar a que la empresa titular de autorización de un medicamento indicado en determinados tratamientos hormonales con testosterona decidiera solicitar la salida de su producto del catálogo de medicamentos financiados y su comercialización libre, ante el menor interés económico del precio de referencia aprobado.

Varios afectados plantearon quejas por la exclusión de financiación de este fármaco, en atención a que la alternativa, aun cumpliendo los objetivos terapéuticos, empeoraba sus circunstancias de tratamiento, entre otras la periodicidad de las tomas. Además, algunos especialistas seguían indicando el tratamiento con el medicamento excluido, por efectos indeseados de la otra medicación en sus pacientes. La actuación seguida por esta institución ante el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** hubo de concluirse al no apreciarse la existencia de una laguna terapéutica, por más que deba compartirse la contrariedad de los pacientes que ven afectado su bienestar y calidad de vida (14018617 y relacionadas).

La financiación por el Sistema Nacional de Salud de los medicamentos viene asociada a las indicaciones terapéuticas autorizadas para cada producto. En algunos casos, los avances de investigación nacional o internacional aconsejan la extensión de autorización a una o varias indicaciones distintas, circunstancia que puede tardar más o menos en ser formalizada una vez que cuenta con suficientes avales científicos, en cuyo caso los centros sanitarios deben solicitar autorizaciones especiales para determinados casos clínicos urgentes.

En 2014, se inició la tramitación de la queja de un paciente oncológico para el que sus médicos habían recomendado el uso de un determinado fármaco en la circunstancia señalada. El **Servicio Gallego de Salud** denegó la autorización especial, a pesar de contar con un dictamen favorable del correspondiente Comité de Bioética; de hecho, la nueva indicación ya se recoge en la ficha técnica del producto desde 2015. La respuesta de la Administración en este supuesto llegó varios meses después de que el paciente hubiera fallecido (14010848).

Subasta de medicamentos

En el informe anterior se mencionaba la **Recomendación** que se formuló a la entonces **Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía** sobre el «Acuerdo Marco de homologación para la selección de principios activos para

determinadas indicaciones». En 2015, dicha Administración ha comunicado finalmente la no aceptación de la recomendación, indicando que el Acuerdo Marco ya se está ejecutando, tras su paso por el Tribunal de Recursos Contractuales autonómico. No obstante, se precisaba que a través de dicho procedimiento no se han adjudicado principios activos referidos a las áreas terapéuticas de interés para los especialistas en oncología. Además, y de acuerdo con lo informado, quedaría a salvo, en todo caso, la libertad de prescripción de los facultativos (13027902).

7.11 TRANSPORTE SANITARIO

Continúan recibiéndose quejas por un funcionamiento defectuoso del servicio de **transporte sanitario no urgente**, referidas al ámbito de la **Comunidad de Madrid**. Se trata de pacientes que deben acudir con periodicidad a sesiones de tratamiento de diálisis, de rehabilitación u otros, que ponen de manifiesto habituales retrasos en la recogida y regreso a sus domicilios, que en ocasiones incrementan en varias horas los horarios programados. También, en ciertos casos, exponen el trato inadecuado que reciben de las compañías prestadoras del servicio cuando expresan su desacuerdo con la atención recibida. La institución solicitó información sobre las medidas adoptadas de control y seguimiento de los contratos de este tipo de servicio, con el fin de que puedan ser corregidas las situaciones detectadas. La respuesta recibida sobre esta cuestión hace referencia detallada a los expedientes incoados a las empresas encargadas del servicio y menciona otras medidas adoptadas para mejorar la comunicación entre la unidad administrativa de coordinación, las empresas de transporte y los centros sanitarios (15000088, 15002412 y 15013292).

En otras quejas se pone de manifiesto la escasez de recursos para cubrir el servicio de transporte sanitario cuando se incrementa la demanda, por ejemplo, en períodos vacacionales, especialmente en aquellas zonas rurales alejadas de los principales centros sanitarios. Resulta ilustrativa una actuación por la falta de ambulancias para la atención a una paciente de edad avanzada residente en una determinada zona de la provincia de Zamora, que sufrió un accidente y cuyo traslado tuvo que efectuarse finalmente por medios particulares ante la falta de disponibilidad de transporte (14021717).

7.12 SANIDAD AMBIENTAL Y ALIMENTARIA

La **Organización Mundial de la Salud** (OMS) ha elevado el nivel de riesgo del uso de determinados herbicidas con glifosato, por considerar que contienen elementos potencialmente cancerígenos. Se trata de un herbicida que se emplea en agricultura y

para labores de control de la maleza en los entornos urbanos, solares y jardines. Si bien en España es un producto legal, atendiendo a la normativa europea, esta institución ha solicitado información a la **Secretaría General de Sanidad y Consumo y a la Subsecretaria de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente** sobre las medidas de vigilancia en su uso y sobre las posibles restricciones que puedan establecer a la vista de las indicadas cautelas de la OMS (15014443).

7.13 TERAPIAS NATURALES

En el año 2012, esta institución abordó la regulación de las denominadas terapias naturales solicitando información al **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, al Ministerio de Educación y Cultura,** así como al **extinto Instituto Nacional de Consumo**. En aquel momento no existía previsión con carácter inmediato de abordar la regulación de las terapias naturales por parte del citado Ministerio de Sanidad.

A lo largo del año 2015, se han mantenido reuniones con diversos colectivos que abogan, desde posiciones diversas e incluso contrarias, por establecer una regulación sobre las llamadas terapias y medicinas naturales. Se solicitó una valoración sobre el estado de la cuestión al **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**.

La postura de la Administración sigue el criterio recogido en la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de abril de 2011, que ratifico la del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 8 de junio de 2009, mediante la que se declaró la nulidad del Decreto autonómico 31/2007, de 30 de enero, por la que se regulan las condiciones para el ejercicio de determinadas terapias naturales.

El **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** mantiene que el ejercicio de las terapias no convencionales requieren para su aplicación de la supervisión de un profesional sanitario, en centros sanitarios autorizados y en condiciones de seguridad y eficacia homologadas por las autoridades sanitarias, por lo que no tiene previsiones de proceder al establecimiento de una nueva regulación en esta materia (12031824 y relacionadas).

7.14 ESPACIO SOCIOSANITARIO

Esta institución ha continuado en la línea de las actuaciones que inició en el año 2007, sobre las dificultades y sobrecostes a los que deben hacer frente las **personas celíacas.** Para ello solicitó información al **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** sobre el impacto de las campañas de concienciación de la enfermedad, especialmente entre los profesionales sanitarios, con vistas a favorecer un diagnóstico precoz; así como

sobre la posibilidad de elaboración de un listado de carácter oficial de alimentos aptos (15005522).

En los países europeos las especiales necesidades de este colectivo se abordan a través de diversos tipos de ayuda. Se han iniciado actuaciones de oficio con todas las comunidades y ciudades autónomas, tanto con organismos de carácter social o sociosanitario como con los de hacienda, para determinar el contenido y alcance de los programas que puedan existir para atender el sobrecoste de una dieta exenta de gluten, los datos epidemiológicos y las demás medidas complementarias de apoyo existentes o que pudieran considerarse. Estas actuaciones permanecen abiertas hasta disponer de toda la información con la que trazar un cuadro general de la situación en el conjunto del territorio nacional (15010390 y 18 más).

8 POLÍTICA SOCIAL

Consideraciones generales

En los últimos años el mayor porcentaje de las quejas y actuaciones tramitadas en este ámbito (52 %) están relacionadas con situaciones de necesidad y lucha contra la exclusión social. Los problemas de las personas en situación de dependencia y las que afectan a menores o a la protección de las familias suponen cada una alrededor de un 15 por ciento de los asuntos. Una décima parte están vinculadas con el mundo de la discapacidad y un 6,6 por ciento con la protección de las personas mayores.

Las cuestiones aquí agrupadas han dado lugar a lo largo de 2015 a la apertura de 67 actuaciones de oficio. El examen del listado completo de las mismas, que se ofrece en otro apartado del presente informe, pone de manifiesto que entre ellas figuran tanto actuaciones trasversales, abiertas con el conjunto de las Administraciones competentes —como las referidas al establecimiento de programas de garantía alimentaria o la efectividad del Grado I de dependencia— con otras de carácter más específico, conocidas a través de los medios de comunicación o a consecuencia de las visitas que esta institución gira a centros residenciales y dependencias públicas. La mayor parte de estas actuaciones se inicia con administraciones autonómicas, dado que en los ámbitos de la política social buena parte de las competencias les corresponden a estas.

Al margen de ello, en el presente año se han examinado solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad frente a dos normas: el artículo 38 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 7/2014, de 13 de noviembre, de los derechos de las personas con discapacidad, referido a la atención temprana y el artículo 35 de la Ley de la Comunidad Valenciana 7/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, que introducía tres tasas para gravar servicios sociales. En ambos casos se desestimó la interposición del recurso solicitado, por las razones que en cada caso constan en las respectivas resoluciones y que pueden consultarse en el anexo del presente informe; respecto de la segunda solicitud se formularon una serie de recomendaciones (15000731, 15001536 y 15002968).

Como motivos más frecuentes de no admisión aparece, en primer lugar, la no respuesta por parte de los interesados a una solicitud de ampliación de datos que resultan precisos para adoptar una decisión sobre la admisibilidad de la queja (28,5 %); el no apreciarse indicios de actuación administrativa irregular (25,2 %) y la inexistencia de una actuación administrativa previa (17,9 %). El alto número de no admisiones por falta de datos, que es particularmente acusado en quejas referidas a situaciones de

dependencia y de riesgo de exclusión social, puede obedecer a la propia precariedad de los interesados, sobre todo de aquellos que no cuentan con redes de apoyo. Por esta razón, desde la institución se intenta en lo posible facilitar los medios de interlocución con los ciudadanos.

La admisión a trámite de quejas se ha situado en términos globales en el 61,4 por ciento para el conjunto de las materias, con porcentajes superiores en el caso de situaciones de necesidad y de personas en situación de dependencia. Esta circunstancia se explica por el hecho de que, en ambos casos, los servicios y prestaciones vinculados resultan imprescindibles para el desarrollo de la vida de los peticionarios en condiciones de dignidad, con lo que la actitud de esta institución ha de ser especialmente ágil y rigurosa.

Por administraciones, las admisiones se reparten por la totalidad de las comunidades y ciudades autónomas, la Administración General del Estado y una amplia representación de Administraciones locales. Las **administraciones autonómicas de la Comunidad de Madrid, Andalucía, Cataluña, la Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha** son que las que han presentado mayor número de tramitaciones.

En cuanto a los tiempos de tramitación, la necesidad de efectuar un primer requerimiento de respuesta es muy alta y, por ejemplo, en dependencia constituye la regla sin casi excepciones. Los segundos requerimientos son también frecuentes y rondan la mitad de los expedientes en dependencia o respecto de la situación de las personas con discapacidad. La emisión de terceros requerimientos es igualmente más alta que en otros ámbitos, aunque no ha alcanzado proporciones preocupantes. Concretamente se han emitido catorce ─seis de ellos referidos a cuestiones de personas en situación de dependencia─ todos respondidos al cierre de este informe.

La actividad de supervisión sobre la tarea de las Administraciones públicas que se lleva a cabo ha dado lugar en 2015 a un importante número de resoluciones: 77 recomendaciones, 19 sugerencias y 40 recordatorios de deberes legales.

En lo que se refiere a los resultados de las actuaciones concluidas en el período del que se está dando cuenta, lo que más llama la atención es el alto número de actuaciones resueltas de manera correcta tras la intervención de la institución, circunstancia que en el caso de la dependencia suponen las dos terceras partes de los cierres. La apreciación de actuación correcta por parte de la Administración y la de actuación incorrecta, que se subsana de manera total o parcial, está en términos generales equilibrada, si bien en asuntos relativos a menores de edad y a la protección de las familias las cifras de actuación correcta por parte de la Administración son las más significativas.

El reconocimiento, la mayor parte de las veces implícito, de una actuación irregular y su subsanación por la vía de concesión de la prestación solicitada es muy elevado cuando se plantean demoras en el acceso a rentas de subsistencia o ayudas para situaciones de necesidad y exclusión social.

Los casos de conclusión de expedientes con diferencia de criterios con las Administraciones en este período han sido 8. Aunque su número es escaso en términos cuantitativos siempre hay que tomar en consideración que una divergencia de esta naturaleza suele referirse a cuestiones de relevancia, en las que el Defensor del Pueblo considera que la postura de la Administración no tiene amparo legal, resulta inequitativa o falta de razonabilidad.

8.1 APORTACIÓN (COPAGO) DE LOS USUARIOS POR PERMANENCIA EN CENTROS U OTROS SERVICIOS

Debe señalarse las numerosas quejas recibidas en materia de copagos por la atención en recursos sociales, que es común a varios de los colectivos aquí incardinados: personas con discapacidad, personas mayores y, en determinados supuestos, también a personas en situación de dependencia.

Tasas por servicios sociales en la Comunidad Valenciana

El Decreto 113/2013, de 2 de agosto, sobre determinación de cuantías de los precios públicos a percibir en el ámbito de servicios sociales de la Comunidad Valenciana fue declarado nulo por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de dicha Comunidad. Aunque la Administración autonómica recurrió en un primer momento la sentencia, esta institución formuló tres recomendaciones para que se interrumpiese el cobro con arreglo al referido decreto y se mejorase la regulación de la determinación de la capacidad económica en la revisión del mismo (13034224, 14004752, 14008404 y relacionadas).

Como ya se ha indicado, en marzo de 2015 se resolvió no interponer el recurso solicitado contra el artículo 35 de la Ley de la Comunidad Valenciana 7/2014, de 22 de diciembre, que modificó la normativa de tasas para introducir tres referidas a servicios sociales de atención residencial, de centro de día o de noche, y de vivienda tutelada, destinadas a personas mayores y a personas con discapacidad. No se encontraron argumentos para sostener el recurso, aunque se apreció que la normativa que, en términos generales resultaba más tuitiva que la de otras comunidades autónomas, dejaba en ocasiones desprotegidos a los cónyuges. También se advirtió que el cómputo de rentas es demasiado amplio e incluye prestaciones de otros miembros de la unidad familiar que tienen un carácter finalista, vinculadas a la dependencia o la discapacidad

de estas personas. Por ello, se formularon tres **Recomendaciones** sobre las cuestiones indicadas, que la Administración autonómica aceptó, indicando que había comenzado los trámites para derogar y modificar las tasas.

Tal decisión se ha llevado a efecto a través de la Ley de la Comunidad Valenciana 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, que suprime las tasas por prestación del servicio de centro de día y de noche y reduce las tasas por atención residencial y por el servicio de vivienda tutelada, entre otros factores por el incremento de la cantidad mínima computada para gastos personales. La norma modifica también, en un sentido similar, los criterios para la fijación de las aportaciones de los usuarios en el ámbito del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (15001536, 15002968 y 15005016).

Imputación de prestaciones por discapacidad severa de la hija para determinar la capacidad económica de la madre en situación de dependencia

Al conocer que la **Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid** computa la prestación por hijo a cargo, que recibe una madre dependiente por una hija incapacitada y también dependiente, para establecer su capacidad de renta y, al mismo tiempo, dicha cantidad se computa para establecer la aportación al recurso en el que reside la hija, en un centro en Castilla y León, se formularon dos **Recomendaciones**.

El cómputo de estas ayudas como renta de la madre dependiente suponen, en este caso, desconocer su función de protección de la hija, una persona con discapacidad severa (superior al 75%). Esta percepción es neutra desde el punto de vista del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, o para determinar el nivel de rentas con vistas a acceder al subsidio de desempleo o a las pensiones de invalidez o jubilación no contributivas. Además, en la queja examinada el cómputo se producía dos veces: en la Comunidad de Madrid, para la madre dependiente y, en Castilla y León, para calcular la capacidad de copago de la propia hija. También se apreció que esta misma situación se produce en un número pequeño aunque significativo de expedientes (495 sobre 110.000) por lo que se recomendó una revisión de estos expedientes para corregir lo que, desde la visión de esta institución, es un cómputo duplicado de la misma cantidad.

En la respuesta recibida no se hace un pronunciamiento expreso sobre la aceptación o rechazo de la recomendación y tan solo se alude a la nueva disposición, el Decreto 54/2015, de 21 de mayo, cuyo artículo 19 no cambia sustancialmente lo previsto en las órdenes que en su momento regulaban esta cuestión. Por ello, se ha procedido a reiterar ambas recomendaciones, ampliando y reforzando los argumentos y requiriendo mayor concreción en la respuesta (14001909).

Incremento del coste para los usuarios del servicio municipal de ayuda a domicilio

El incremento de la participación de los usuarios del servicio de ayuda a domicilio, tanto para usuarios dependientes como no dependientes, en el **Ayuntamiento de Recas (Toledo)**, sin una norma que lo sustente, motivó la emisión de un **Recordatorio de deberes legales** y de una **Recomendación** para que se dejase sin efecto la subida hasta tanto no se modifique la Ordenanza Fiscal correspondiente. La respuesta oficial indica que el Pleno de la corporación dejó sin efecto las tarifas impugnadas y recalculó la aportación de los usuarios, tanto dependientes como no dependientes, dejándolas en el mínimo. Con ello, se resolvía el problema planteado por el reclamante. No obstante, se comprobó que la modificación de la Ordenanza no había sido publicada, por lo que se formuló un nuevo **Recordatorio de deberes legales** para que se subsane este grave defecto formal (13023699).

En la misma línea, las fórmulas para calcular la participación de las personas beneficiarias en el coste de los servicios contenidas en la normativa autonómica siguen propiciando la presentación de quejas, especialmente en el ámbito de la dependencia. Se trata de casos en que inicialmente se atribuye una participación insuficiente al usuario y posteriormente se acuerda iniciar un procedimiento de reintegro y aquellos otros en los que la aportación del beneficiario al coste de los servicios deja prácticamente sin recursos económicos al resto de los miembros de la unidad familiar que no reciben la cobertura del Sistema. Además de las distintas fórmulas recogidas en las normas autonómicas, a pesar del «Acuerdo para la Mejora del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia», adoptado por el **Consejo Territorial**, el 10 de julio de 2012, se ha detectado que cuando la administración autonómica gestiona los servicios a través de entidades locales no resulta inusual la aplicación de la correspondiente ordenanza fiscal que siempre resulta acorde con las fórmulas aprobadas por el Consejo Territorial. A ello se une la diferente conceptualización jurídica que se da a estas figuras impositivas, en unos casos tasas y en otros precios públicos, lo que conlleva importantes diferencias.

Cálculo de la participación del usuario en personas ya fallecidas

Respecto a la forma de calcular la participación de la persona beneficiaria en el coste de los servicios, se siguen actuaciones con el **Principado de Asturias**, al advertir que está procediendo a realizar liquidaciones respecto de personas que con anterioridad al reconocimiento de su situación de dependencia eran atendidas, en su condición de persona mayor, en una plaza adscrita al **Organismo Autónomo de Establecimientos Residenciales para Ancianos de Asturias** (ERA). Esas personas solicitaron las prestaciones de dependencia, aunque fallecieron antes de poder ejercer el derecho de

opción (previsto en una norma de 24 de noviembre de 2010) sobre el régimen de participación en la financiación del servicio. Tales liquidaciones no toman en consideración la capacidad económica que tenían los interesados (14022982).

Garantía de renta para los cónyuges de personas dependientes

En la **Comunidad de Madrid** se ha puesto de manifiesto que cuando las personas en situación de dependencia acceden a una plaza de atención residencial y los ingresos de un matrimonio provienen fundamentalmente de la persona beneficiaria se computan la totalidad de los ingresos generados por esta persona para calcular su capacidad económica, aunque resulte aplicable el régimen de gananciales. Esta actuación se justifica por no haberse presentado por los cónyuges declaración del IRPF de forma conjunta, aunque el consorte no atendido por el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD) se queda, en ocasiones, sin recursos con los que subvenir a sus necesidades y mantener el domicilio familiar (15014613).

8.2 MENORES

8.2.1 El marco legislativo de protección de la infancia y la adolescencia

La aprobación de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio y de la Ley 26/2015, de 28 de junio, ambas de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia, ha supuesto un gran número de modificaciones, muchas de ellas de importante calado. La ley orgánica afecta a cinco textos legales y la ordinaria a quince.

La plena efectividad del nuevo sistema dependerá en gran medida del esfuerzo de los responsables para ordenar adecuadamente los medios y recursos disponibles para llevar a la práctica el reconocimiento y la especial protección de los derechos de los niños y adolescentes y su papel principal también como sujetos de derecho. Los mayores retos a este respecto se plantearán con relación a los centros de protección para menores con trastornos de conducta, los técnicos de protección, que ven reforzado su papel clave en el sistema, y el acogimiento familiar.

La institución formuló en su momento, a instancias del **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**, una serie de observaciones al anteproyecto cuyo resumen figura en el informe del año 2014. Algunas de ellas se han visto reflejadas en los textos finales. También se aprecian avances en aspectos tales como la conceptualización del interés superior del menor y en el derecho del niño a ser escuchado y a que su opinión sea tenida en cuenta, así como en la legitimación que se le reconoce para oponerse a las resoluciones que le afecten y en su derecho a ser informado de forma adecuada a su edad y asistido por un abogado, incluso de forma

gratuita, si fuera necesario para el efectivo ejercicio de sus derechos. Estos aspectos incluidos en la nueva normativa acogen, aunque parcialmente, los postulados del estudio de esta institución sobre *La escucha y el interés superior del menor: revisión Judicial de medias de protección y procesos de familia*.

La norma fortalece la actuación administrativa en los casos de protección. Se han reducido los plazos de tiempo para oponerse en la vía judicial a las decisiones administrativas y se ha dispuesto que las sentencias contrarias a las decisiones de las administraciones en materia de protección no podrán ser objeto de ejecución provisional si se presenta recurso, lo que obliga a mantener un especial cuidado para evitar que las decisiones de la Administración devengan inatacables en términos prácticos. Y ello porque las audiencias provinciales vendrán obligadas a velar por el superior interés del menor y en muchos casos tendrán que tomar en consideración el tiempo transcurrido y la incidencia para el desarrollo del menor de un nuevo cambio.

Existen otros muchos aspectos de la reforma de interés, pero su análisis excede del ámbito propio de este informe. No obstante, la mayor parte de ellos podrán ser examinados con ocasión del examen de las quejas que su aplicación suscite y tendrán adecuado reflejo en los correspondientes informes anuales (14008872).

8.2.2 Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo

La mayor parte de las reclamaciones que afectan a menores en situación de riesgo o desamparo proceden de sus progenitores o de familiares no conformes con la actuación de la Administración, que ha dispuesto la separación de los niños de su entorno familiar. La actuación de esta institución se dirige a verificar el respeto de los derechos de todas las partes afectadas. Cuando se constata que existe una resolución judicial sobre el asunto, o que la familia está de acuerdo con la actuación de la Administración, se finalizan las actuaciones (13013402, 15002166, 15002491, entre otras).

Intervenciones

Las dificultades para abordar la situación de conflicto de los menores lleva en muchos casos a sus familias a requerir el apoyo de la Administración, si bien no siempre se acepta la intervención propuesta. Así ocurrió con un padre que solicitaba ayuda psicológica para sus dos hijos y resaltaba el riesgo que sufría la más pequeña con respecto a su hermano. Ambos menores fueron declarados en desamparo. La **Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid** indicó que los padres rechazaban la intervención y los técnicos consideraban que la convivencia resultaba disfuncional, aunque no se concretaban otras alternativas. La oposición a esta medida

en vía judicial, planteada por el padre, llevó a la conclusión de las actuaciones (15001688).

En algunos casos las familias manifiestan percibir una presión de los servicios sociales que consideran excesiva y que no se traduce en soluciones efectivas. La nueva regulación de la situación de riesgo contemplada en la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, pretende abordar los límites en este tipo de intervenciones que deben ser siempre respetuosos con los derechos de los menores y de sus familias. Entre otras novedades contempla la elaboración y puesta en marcha de un proyecto de intervención que deberá ser conocido y firmado por las partes.

Con ello, se evitarán casos como el de una madre de 4 hijos que fue sometida a una investigación de dos años por la **Administración autonómica extremeña**, a consecuencia de la denuncia de la abuela de los menores, sin que mediara una declaración de riesgo, y en la que finalmente se concluyó la inexistencia de indicios de riesgo (14002912).

Familias de acogida

Cuando un menor debe ser separado de su familia, resulta preferible que sea atendido en otra familia antes que en un centro, sobre todo si el niño tiene menos de seis años. La citada Ley 26/2015, de 28 de julio, asume ese criterio. Esta medida precisa de la existencia de familias de acogida que asuman de forma temporal a aquellos niños que no dispongan de familia extensa idónea para tal fin.

Varias de estas familias de acogida han señalado a esta institución que, tras hacerse cargo voluntariamente de niños de meses durante un período prolongado, han percibido que la Administración realizaba el cambio a la nueva familia como un trámite más, sin procurar la adaptación progresiva del niño —habitualmente bebés— a su nuevo entorno y el intercambio de experiencias entre los cuidadores. Debe realizarse una llamada a las Administraciones para que presten la máxima atención a estas situaciones sobre las que no hay, por el momento, criterios consolidados (15008593 y 15010708).

Adopciones internacionales

El informe de idoneidad para la adopción que elaboran las entidades públicas de protección de menores reviste gran transcendencia más allá de la declaración formal de idoneidad. Cuando los interesados no están conformes con la denegación de la idoneidad pueden acudir al órgano judicial, que dicta una resolución declarativa de conformidad o no con la resolución de la Administración. No obstante, al remitir la

documentación al país de origen de los menores se envía el informe técnico mencionando, la no idoneidad, y la referencia a la declaración judicial, lo que dificulta la asignación de un menor.

En junio de 2015 se formuló una **Sugerencia** a la **Consejería de Empleo, Mujer y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura**, para que se ajustara un informe de idoneidad a la decisión judicial, que corrigió el criterio de la Administración. La sentencia, confirmada en apelación, indicaba que el criterio de denegar la idoneidad debido a que un cónyuge tenía domicilio laboral fuera de la ciudad no resultaba adecuado y constituía una arbitrariedad. La referida Consejería tan solo ha acogido parcialmente la sugerencia, aunque no respecto de la cuestión principal, puesto que no considera necesario reformular el informe (13010718).

Se ha recibido un número significativo de reclamaciones relacionadas con los seguimientos que los países de origen de los menores adoptados fuera de España exigen de estos, de las familias y del entorno. El pasado año se hacía mención a este asunto y se dejaba constancia del compromiso de la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** de abordarlo en los foros de coordinación interautonómica. Durante 2015, se ha informado de las gestiones realizadas respecto a la Federación Rusa, Ucrania, Kazajistán y Etiopía (14007321).

La **Consejería de Trabajo y Bienestar Social de la Junta de Galicia**, ponía de manifiesto que las exigencias de seguimiento son diferentes según el país de origen, a lo que se añade una diversidad también respecto del organismo responsable en España y consideraba que esta cuestión debería homologarse en lo posible. Señalaba también que, entre tanto se logra esa homologación, ha elaborado unas normas generales de carácter interno (14022993).

Reclamaciones similares se han presentado desde Andalucía y las Comunidades Valenciana y de Madrid con relación al seguimiento que realizan las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional (ECAI), referidas a mala praxis, al elevado coste de estos informes y a la falta de garantías respecto a los datos protegidos por la Ley —fotos del menor, los familiares y amigos, declaraciones de ingresos y patrimonio, informes de salud, entre otros— ya que los interesados carecen de seguridades sobre cómo se custodian, a quiénes se entregan o cuál es el uso que se hace de dichos datos en los países receptores (15002985, 15004399 y 15010060).

8.2.3 Protección de la juventud e infancia en los medios de comunicación e información

La generalización del acceso a internet hace que esta institución continúe realizando un seguimiento de las actuaciones que llevan a cabo las distintas administraciones implicadas.

Durante el año 2015, esta institución ha podido seguir los trabajos realizados en el «III Plan de Acción contra la Explotación Sexual de la Infancia y la Adolescencia 2010-13», el «II Plan Estratégico Nacional de la Infancia 2013-16» y el «Plan Integral de Apoyo en la Familia». Tanto la **Subsecretaría de Sanidad y Servicios Sociales** como la **Entidad Pública Empresarial RED.es** han ido concretando las acciones previstas en los citados planes de trabajo, así como en el proyecto «Menores en Red», específicamente en lo referido a las llamadas «Comunidades peligrosas en línea», entre las que figuran las relacionadas con la ayuda o la inducción al suicidio, la apología de la anorexia y la bulimia (ANA y MIA) o la difusión de contenidos perjudiciales para la salud (12027841 y 14004842).

El **Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales** ha manifestado compartir el criterio de la institución en cuanto a la conveniencia de armonizar la calificación por edades al público en las diferentes ventanas de exhibición y de procurar una unificación de las normas contenidas en la Ley de Comunicación Audiovisual y en la normativa en materia de cinematografía. Refiere también las novedades introducidas por el Real Decreto-ley 6/2015 de 14 de mayo, por el que se modifica la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, con relación a la calificación de obras audiovisuales e indica que está en proceso de elaboración un real decreto en el que se establezca una regulación pormenorizada de la calificación y obras audiovisuales por grupos de edades, pendiente del informe del Consejo de Estado. Una vez aprobado el mismo se abordará la regulación relativa a los citados criterios y se finalizarán los trabajos relacionados con la elaboración de una «Guía de uso sobre los criterios de calificación por edades», en colaboración con la **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia** y los operadores de televisión (14002350).

8.3 PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La Disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, que aprueba el texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social, obliga al Gobierno a elaborar con una periodicidad cuatrienal un plan nacional de prevención de deficiencias y de intensificación de discapacidades.

A instancias del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), se iniciaron actuaciones para conocer los avances producidos en dicho compromiso. A finales del año 2015, la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** informó del inicio de las reuniones preparatorias, en las que se contaría con la colaboración de las comunidades autónomas y de los demás agentes implicados (15011183).

8.3.1 Valoración de la discapacidad

En el informe del pasado año se dejaba constancia de la **Recomendación** formulada al **Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)** sobre la agilización de los trabajos de modificación del Baremo de reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad para adecuarlo a la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud (CIF/OMS-2001), respecto de la que no se han registrado avances (14000526).

Ante la demanda de ciertos colectivos con riesgo de estigmatización social sobre posibles problemas derivados de la inclusión de datos sobre su enfermedad en el dictamen de valoración de discapacidad (por ejemplo, VIH o trastorno mental grave) y a instancias del Diputado del Común, se solicitó al **IMSERSO** información sobre las decisiones adoptadas en la **Comisión Estatal de Coordinación y Seguimiento de la Valoración del Grado de Discapacidad.** Dicha Comisión acordó, el 12 de marzo de 2015, proceder de manera progresiva a eliminar del Dictamen Técnico–Facultativo los diagnósticos, especialmente aquellos que pueden generar un estigma social. A petición de los interesados, esta información se custodiará exclusivamente en el expediente (14022109).

Siguen siendo frecuentes las reclamaciones relacionadas con la demora en la tramitación de los procedimientos de valoración inicial o revisión de la situación de discapacidad. Sobre este asunto la **Consejería de Cultura, Deporte, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias** ha aceptado una **Recomendación** formulada en 2014. En su escrito afirma que desde la Dirección General de Políticas Sociales e Inmigración se estaban haciendo esfuerzos para incrementar y reasignar efectivos, así como para mejorar los programas informáticos utilizados (14014124).

La demora apreciada en la programación de citas para la baremación de la discapacidad en la provincia de Pontevedra motivó la formulación de un **Recordatorio de deberes legales** a la **Consejería de Trabajo y Bienestar Social de la Junta de Galicia**. En la respuesta, dicha Consejería daba cuenta del refuerzo del personal de la Sección, que dispone de 3 equipos integrados por médico, trabajador social y psicólogo, más apoyo administrativo. También se indicaba que, a través del 012, se había mejorado el sistema de citas y de información sobre este procedimiento; y se había actualizado la normativa y la formación del personal implicado (15000748 y 15010597).

8.3.2 Acceso al empleo de las personas con capacidad intelectual límite

En 2013 esta institución formuló **recomendaciones a la Secretaria de Estado de Empleo y a la Secretaria de Estado de Asuntos Sociales e Igualdad,** a fin de que el

Gobierno diera cumplimiento a lo previsto en la Disposición adicional sexta de la Ley 26/2011, sobre medidas de acción positiva dirigidas a promover el acceso al empleo de las personas con capacidad intelectual límite, que tengan reconocida oficialmente su situación, aunque no alcancen un grado de discapacidad del 33 por ciento. La recomendación fue aceptada, indicando ambas Secretarias de Estado que iniciaban los trámites para hacerla efectiva. No obstante, hasta el momento los avances han sido escasos, ya que no se ha pasado de la fase de elaboración de un estudio, en curso de edición en el momento de la última información recibida (12031703).

8.3.3 Accesibilidad

Perros de asistencia

Durante el año al que se refiere este informe se han concluido las actuaciones acerca de la regulación del acompañamiento por **perros de asistencia** con la **Consejería de Sanidad y Consumo de la Ciudad Autónoma de Ceuta** y con la **Diputación Foral de Araba/Álava**, al aprobarse la correspondiente normativa. Una vez que se han publicado leyes sobre este asunto en la **Comunidad Foral de Navarra, en la Región de Murcia y en la Comunidad de Madrid** en 2015, esta institución permanece a la expectativa de la promulgación de la normativa de desarrollo de dichas leyes. En **Castilla y León** se ha agotado ya el período legalmente establecido para efectuar el desarrollo reglamentario y, por la misma razón, se ha abierto una actuación de oficio con la Consejería competente de **Illes Balears** (12011242, 12011248, 15018573, entre otros).

También se han formulado **Recomendaciones** a la **Consejería de Derechos y Servicios Sociales del Principado de Asturias** y a la **Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda de Canarias**, a fin de que elaboren la normativa del rango adecuado que regule el acompañamiento de estos animales (12011224 y 12011243).

Información a personas sordas en emergencias

La Confederación Estatal de Personas Sordas (CNSE) se dirigió a la institución manifestando su disconformidad con la falta de accesibilidad de este colectivo a la información que se ofrecía a través de fuentes oficiales y desde los medios de comunicación durante la crisis del ébola. Solicitaba que se elaborara un Protocolo que asegurara la accesibilidad a la información y a la comunicación en situaciones de emergencias, alertas y similares. Se recibió información de la **Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** en la que se indicaba que el asunto de la comunicación a personas con

discapacidad auditiva durante situaciones de emergencia o alerta estaba siendo objeto de estudio (14021104).

Otros asuntos también vinculados a este ámbito, en los que las Administraciones responsables han expresado su compromiso de poner remedio al problema, son el relacionado con la ausencia de aviso alternativo a la megafonía en el Centro de Salud Juan A. Romeu Hardisson de Santa Cruz de Tenerife, o las deficiencias en cuanto a la accesibilidad universal del servicio de atención al ciudadano del **Ayuntamiento de Collado Villalba (Madrid)** (14020015 y 14020068).

Accesibilidad de oficinas públicas

El **Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)** ha informado de su intención de realizar, conjuntamente con los servicios autonómicos de empleo, un análisis general con vistas a la adaptación y a lograr la accesibilidad universal de sus oficinas. La queja que dio origen a esta decisión fue presentada por el CERMI y estaba referida a una Oficina de Empleo de Madrid capital (14020039).

La demora, también denunciada por el CERMI, en cumplir con lo previsto en el Real Decreto 366/2007, por el que se establecen las **condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado**, motivó el inicio de actuaciones con la **Secretaria de Estado de Administraciones Publicas**. Se destacaba la inexistencia de calendario de adaptación gradual de las oficinas, objetivo cuyo cumplimiento llevaba dos años de retraso. La citada Secretaría de Estado informó de que el 70 % de la oficinas centrales y alrededor de un 50 % de las oficinas del 060 de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno cumplen las condiciones de accesibilidad, aunque continúan las actuaciones para dar total cumplimiento a la referida norma. A lo largo de 2015, se comunicaron algunos avances parciales, que han culminado en la publicación oficial, el 19 de diciembre de 2015, de la Resolución de la misma Secretaría de Estado por la que se establecen las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado (14022724).

Aparcamiento en hospital

Constatada la falta de plazas de aparcamiento para personas con movilidad reducida en el recinto del Hospital Virgen de la Arrixaca, se actuó ante el **Servicio Murciano de Salud**. En la primera información se indicaba que habían sido suprimidas durante las obras en la zona materno-infantil y de reorganización de la parcela. Las actuaciones finalizaron al aseverar la Administración que durante el tiempo que durasen las obras se

iban a habilitar plazas provisionales para personas con discapacidad. Además la Administración se comprometió también a contemplar esta necesidad en el proyecto básico y de ejecución del plan funcional (14007163).

Acceso a redes sociales

Al hilo de las quejas formuladas por el CERMI sobre la accesibilidad de las personas con discapacidad a las redes sociales, esta institución realiza un seguimiento del asunto, por lo que se solicitó información a la **Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información** así como **a la Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad**, que han expuesto las diferentes actuaciones que están programadas en la «Agenda Digital» y en el «Plan específico de inclusión digital y empleabilidad». La Dirección General de Apoyo a la Discapacidad ha detallado las iniciativas que se están realizando con el propósito de extender la cultura de la accesibilidad en el entorno Web (14019996).

8.3.4 Discriminación

Durante el año 2015 se ha continuado con diversas actuaciones que sirven a la institución para comprobar el grado de aplicación de las medidas previstas para velar por el cumplimiento y la no discriminación de los ciudadanos con discapacidad. Entre ellas cabe citar las siguientes:

- la denegación de alojamiento a un grupo de personas con discapacidad intelectual moderada en dos hoteles de un mismo grupo empresarial, situados en **Andalucía** y la **Comunidad Valenciana** (13022007 y 13022071);
- la negativa a que una persona con discapacidad que utiliza silla de ruedas accediera al interior de un bien de interés cultural situado en **Galicia**, durante una visita turística (14019242);
- la falta de previsión de viajes de termalismo para personas que precisen de la asistencia de tercera persona (15011498 y 15011701).

En estas y otras actuaciones semejantes se pone de manifiesto las dificultades existentes para objetivar en términos jurídicos —y especialmente jurídico-penales o sancionatorios— la mayor parte de las situaciones de discriminación.

8.3.5 Recursos para personas con discapacidad

Atención temprana

La atención temprana se considera una acción imprescindible para el abordaje integral y la prevención de las discapacidades, por lo que ha de dispensarse desde el primer momento posible, tal como señala el artículo 13 de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social. La carencia de estos recursos para la atención de una niña de siete meses en Bigastro (Alicante) motivó la apertura de actuaciones, aún en curso, con dicho **Ayuntamiento** y con la **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Comunidad Valenciana** (13030464).

Ante una queja similar se solicitó a la **Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid** el detalle de los recursos existentes de atención temprana, la organización de la lista de espera, el lugar que ocupaba el interesado y previsiones para ofrecerle plaza y demás parámetros generales. La Administración indicó que entre 2014 y 2015 se crearon 287 nuevas plazas de atención temprana, si bien existen 1.572 niños en la lista de demanda de centros de este perfil, sin que pueda establecerse un tiempo promedio de espera, pues se indica que ello depende en gran medida de la patología y la situación de cada niño. El impacto de tal situación en las expectativas de mejora de estos niños y en sus familiares, especialmente los que cuentan con menos recursos, determina que esta institución continúe en la búsqueda de posibles medidas de refuerzo, optimización y mayor transparencia de la lista de espera (15002978).

Centros residenciales

Las circunstancias concretas de algunas personas con discapacidad dificultan, en ocasiones, su ingreso en un recurso residencial determinado al considerar la Administración o la dirección del centro que con los medios o profesionales de los que dispone no se puede prestar una atención adecuada. Sin embargo, cabe exigir de la Administración la máxima diligencia para encontrar el lugar que más se adecue a cada persona.

En agosto de 2015, al tener conocimiento por la **Consejería de Bienestar Social del Principado de Asturias** del ingresó en un centro concertado especializado, se cerró una actuación de oficio relativa a un interno del Centro Penitenciario de Villabona, que permanecía recluido aunque la autoridad judicial había interesado de la Administración autonómica su ingreso en un centro educativo adaptado, en el que pudiera ser objeto de vigilancia y supervisión (15008888).

También concluyó de forma favorable la solicitud de ingreso en centro residencial para una persona con daño cerebral en **Extremadura**. En la información de la entonces

Consejería de Empleo, Mujer y Políticas Sociales se señalaba que el interesado no cumplía con el perfil para acceder a un recurso residencial de discapacidad intelectual, ni de discapacidad física. Tampoco se apreciaba que tuviera un trastorno mental grave, por lo que no podía ser usuario de recursos de la Red de salud mental de Extremadura. Tras numerosos rechazos fue finalmente admitido en la Casa de Misericordia de Alcuéscar (Cáceres) (14004108).

8.3.6 Otras ayudas

Al comprobar que la falta de información sobre la fecha en la que se convocan las ayudas anuales para el fomento de la autonomía personal y la promoción de la accesibilidad estaba repercutiendo negativamente en el acceso a las mismas, se formuló una **Recomendación** a la **Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid**. En la queja analizada el interesado, que venía percibiendo una ayuda para el transporte en taxi con vistas a acudir a acciones de formación y empleo, no tuvo conocimiento de la convocatoria en los años 2013 y 2014, dado que se convocaron en fechas distintas y no se avisó a los usuarios que accedieron a la ayuda en ocasiones anteriores. Las ayudas se conceden por orden de presentación de la solicitud, con lo que la falta de previsibilidad tiene unos efectos aun más significativos.

La recomendación pretendía una mayor regularidad en la publicación de las convocatorias y el refuerzo de los medios para que la información llegue a conocimiento de los potenciales beneficiarios. La respuesta de la Administración no ha sido positiva, al indicar que la convocatoria se produce en el primer semestre del año, sin que resulte posible precisar más por la necesidad de cumplimentar el correspondiente procedimiento administrativo de aprobación de las ayudas. Sobre el incremento de la difusión entre los beneficiarios potenciales, la Administración estimó que los medios existentes se estimaban suficientes (14020962).

8.4 ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES EN CENTRO RESIDENCIALES

Las actuaciones relacionadas con la atención que reciben los mayores en centros residenciales son muy dispares; desde problemas de convivencia o de diferencias pasajeras con el personal, a denuncias por mala calidad del servicio de lavandería y reposición de ropa.

Los problemas derivados del incremento de plazas en una residencia con merma de las facilidades de evacuación motivaron el inició de actuaciones con el Ayuntamiento de Casar de Palomero y con la **Consejería de Salud y Política Social de la Junta de**

Extremadura. Tras varias solicitudes de información durante dos años, sobre diversos aspectos de la vida y la seguridad del centro, en especial sobre el impacto de las alteraciones realizadas en las instalaciones y las posibilidades de evacuación de la primera planta, se ha concluido la queja al comprobar que se había aprobado el plan de evacuación, que existía un protocolo de uso de los aparatos de rehabilitación y una hoja de registros de cada usuario y que en la visita de inspección realizada por el **Servicio Extremeño de Promoción a la Autonomía y Atención a la Dependencia** (SEPAD) no se advirtieron nuevas anomalías (13016506).

En 2015, se formularon dos **Recomendaciones** a la entonces **Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de Castilla-La Mancha**, al apreciar que ante la existencia de **lesiones de etiología incierta** en la Residencia de Mayores Gregorio Marañón (Ciudad Real), no estaba adecuadamente protocolizado el sistema de supervisión e investigación. Tampoco se emitía el correspondiente parte de lesiones para trasladar los hechos a conocimiento de la autoridad judicial. La Administración aceptó las recomendaciones e indicó que se remitiría escrito a las direcciones de todas las residencias de la red pública, recordando que «ante lesiones producidas por agresiones se cumplimente el correspondiente parte y se dé traslado del mismo a la autoridad judicial». Una buena praxis en este ámbito debería conducir a poner en conocimiento del juez cualquier situación en la que se hayan producido daños o lesiones cuyo responsable no pueda ser establecido y no solo cuando se sospeche que son el fruto de una agresión, por lo que la segunda recomendación se considera solo parcialmente aceptada (14023502).

El pasado informe daba cuenta de las actuaciones iniciadas por la falta de información a los hijos de un residente en un centro sobre las circunstancias del fallecimiento de su padre. Como consecuencia de un **Recordatorio de deberes legales** formulado en 2014, sobre la disponibilidad de un sistema seguro de remisión y recepción de los documentos entre órganos de la entonces **Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid**, la Secretaría General Técnica de dicha Consejería dictó una Instrucción, dirigida a todos los centros directivos y entidades dependientes de la misma, para que se utilice de forma obligatoria una aplicación informática que mejore la intercomunicación (12007372).

Seguridad y control de los centros residenciales

En julio de 2015 se tuvo conocimiento del fallecimiento de ocho internos en la Residencia Santa Fe de Zaragoza, en un incendio al parecer provocado por una residente que podría estar incapacitada. Solicitada información al Departamento competente del **Gobierno de Aragón y al Ayuntamiento de Zaragoza** se constató que la situación de

la residencia era irregular y de falta de idoneidad, aunque continuaba abierta por la pasividad y falta de decisión de las Administraciones públicas implicadas.

Dado que el tema concreto se encontraba vinculado a un procedimiento judicial, se formularon dos **Recomendaciones** a ambas Administraciones para que intensifiquen las actuaciones de vigilancia y sanción de situaciones de este tipo; y para que se establezca un convenio entre organismos con funciones inspectoras concurrentes para mejorar la agilidad y efectividad de estas inspecciones sobre centros residenciales. La última información facilitada indica que se ha puesto en marcha un Plan conjunto de inspección en el que participan ambas Administraciones (15010431).

Contenciones

El elevado número de contenciones físicas que, conforme a los datos facilitados por la **Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de Castilla-La Mancha**, se aplicaba a los internos en la Residencia de Paseo de Cuba de Albacete, junto con otros datos sobre actividades y satisfacción de los usuarios, motivaron la formulación de dos **Recomendaciones** al referido organismo.

En una de ella se pide que se regule o, al menos, que se protocolice el uso de sujeciones, que la Administración considera cada vez más necesarias, a consecuencia del paulatino aumento del grado de dependencia de los usuarios, y que se haga bajo los principios de última opción, revisión periódica, consentimiento informado y prescripción médica.

La otra indicaba la necesidad de efectuar una evaluación del Área de terapia ocupacional, donde el grado de satisfacción de los usuarios es significativamente menor que en el resto de las áreas y parecen no cumplirse los parámetros de la normativa autonómica.

La Administración aceptó ambas recomendaciones, señalando que se ha solicitado al centro que plantee actuaciones para mejorar el nivel de satisfacción de usuarios y familiares. Asimismo se comprometió a elaborar un documento pormenorizado referente a la utilización de sujeciones, contenciones físicas y farmacológicas para ponerlo a disposición de todos los centros de la región (14010841).

Traslados entre centros

En informes de años anteriores se dejaba constancia de la imposibilidad de solicitar un traslado a una plaza en residencia de financiación total de la **Comunidad de Madrid** cuando las circunstancias económicas que en su momento determinaron el acceso a una

plaza de financiación parcial han variado notablemente. Con la aprobación del nuevo sistema regulado en el Decreto 54/2015, de 21 de mayo, se permite el acceso a la lista única, si bien la asignación de una nueva plaza implica una alta posibilidad de cambio de centro. El cambio, no obstante, se hace efectivo con la concesión de la plaza y la renuncia a la anterior, sin interrupción en el servicio, a diferencia de lo que ocurría anteriormente (15000859).

8.5 SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

En 2015, además de examinar la adecuación de la actividad administrativa al ordenamiento jurídico y la garantía del ejercicio de los derechos o libertades fundamentales, se han iniciado diversas actuaciones que inciden en la configuración integral del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).

Entre las quejas presentadas se repiten las relacionadas con disposiciones que afectan a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, contenidas en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Como sigue pendiente la resolución de un recurso de inconstitucionalidad planteado sobre este asunto, la intervención de esta institución se ha limitado a los casos en que se apreciaban indicios de una aplicación indebida de la normativa en vigor.

También sigue pendiente de resolverse la reforma procesal para que los litigios referidos a las prestaciones del SAAD pasen a ser conocidos por la jurisdicción social, previsión contenida en la Disposición final séptima de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, que otorgaba al Gobierno un plazo de tres años para remitir a las Cortes Generales el correspondiente proyecto de Ley. El **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** no ha ofrecido razones para justificar el retraso (15002012).

El **Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia** acordó, el 7 de octubre de 2015, crear un grupo de trabajo para evaluar los resultados de la aplicación del baremo de dependencia. A instancias del Síndic de Greuges de Cataluña, se han iniciado actuaciones con el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad,** con el objeto de que dicho grupo examine la conveniencia de modificar la obligatoriedad de las revisiones periódicas a los menores al inicio de cada período diferenciado de la tabla de aplicación cronológica, en los supuestos de enfermedades o dolencias sin buenas perspectivas de evolución, así como sobre la oportunidad de extender la aplicación de la Escala de Valoración Específica (EVE) que se aplica exclusivamente hasta los 3 años a los

procesos de valoración para el tramo de edad comprendido entre los 3 y los 7 años (15013460).

Por lo que se refiere a la financiación del SAAD por parte del Estado, se ha constatado que desde el ejercicio 2009 la consignación inicial en las leyes generales de presupuestos del Estado para sufragar el nivel mínimo de protección ha tenido que suplementarse todos los años, por resultar insuficiente la previsión inicial. A la vista del presupuesto consignado en el proyecto de ley para el año 2016, se recomendó al **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** que tome las medidas necesarias para ajustar anualmente las previsiones presupuestarias al gasto preciso para sufragar el nivel mínimo de protección (15011257).

8.5.1 Tramitación de procedimientos administrativos

Fallecimiento de solicitantes sin acceso a las prestaciones

Además de las demoras en el procedimiento de valoración de la situación de dependencia y en la elaboración de los programas individuales de atención (PIA), en **Andalucía**, **Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana y Región de Murcia** numerosos expedientes quedaron paralizados, sin causa imputable a la parte interesada, aunque ya se hubiera formulado la propuesta de PIA y esta hubiera sido aceptada por la persona beneficiaria. Ello ha dado lugar a que, en ocasiones, la persona solicitante falleciese antes del reconocimiento de su derecho o antes de la resolución sobre su programa individual de atención, archivándose el expediente sin dictar la correspondiente resolución, por lo que la comunidad hereditaria de la persona fallecida sigue esperando la resolución de la solicitud.

En estos supuestos, cuando ha resultado posible (por no haber prescrito la acción o no haber devenido firme la resolución de terminación del procedimiento) esta institución ha postulado que se cumpla lo previsto en el artículo 15 del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, que determina la posible condición de persona beneficiaria de las personas que fallecieran en los 6 meses siguientes a la presentación de la solicitud sin que se hubiera dictado resolución de reconocimiento de la prestación. Se pide asimismo, el cumplimiento de lo previsto en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial (12001272, 13029971, 15002401, entre otras).

Demoras en la tramitación de solicitudes y recursos

Una vez comprobado el elevado número de solicitudes de valoración y de PIA pendientes de resolver, se instó a la **Comunidad Autónoma de Canarias** a que adoptara medidas correctoras. La Administración autonómica puso de manifiesto que en el presupuesto autonómico para 2016 se iban a declarar los servicios de dependencia como un sector prioritario, a efectos de contratación de personal, y que se aumentaría el importe destinado a nuevas altas en prestaciones económicas y a dotación de plazas. Mediante la Ley de Canarias 10/2015, de 26 de noviembre, se suplementó el crédito del ejercicio 2015 para atender los derechos reconocidos de las comunidades hereditarias así como de las prestaciones económicas de cuidados en el entorno y prestaciones económicas vinculadas al servicio, tanto las ya reconocidas como respecto de las nuevas altas que previsiblemente se incorporarían al SAAD hasta el cierre del ejercicio (12026235).

En la **Comunidad de Madrid** se apreciaron también retrasos en la resolución de las solicitudes de modificación del PIA, debidos a cambios en las circunstancias de las personas beneficiarias, que le ocasionan la imposibilidad de permanecer en su entorno y seguir recibiendo la prestación asignada. Se han iniciado actuaciones a fin de determinar si en dichos supuestos se interrumpe la acción protectora del SAAD mientras se modificaba el Programa Individual de Atención (13022839, 14007625 y 15011667).

Se han dirigido **Recordatorios sobre el deber legal de resolver las solicitudes formuladas y los recursos interpuestos** de forma expresa y en los plazos previstos a las Consejerías y Departamentos competentes de las Administraciones autonómicas de **Andalucía**, **Canarias**, **Castilla–La Mancha, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana y Región de Murcia,** así como a los ayuntamientos de **Barcelona y Alcázar de San Juan** (Ciudad Real) (12006507, 12027196, 13002392, entre otras).

En el caso de la **Comunidad de Madrid** su situación destaca especialmente respecto a la demora en la resolución de los recursos administrativos, aunque se ha apreciado cierta mejora en el ritmo de tramitación (14022242).

Traslados entre comunidades autónomas

Se observa también, especialmente en **Andalucía, Aragón, Cataluña** y en la **Comunidad de Madrid,** el incumplimiento de los plazos previstos en el artículo 17 del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, en los casos de traslado de la persona beneficiaria entre comunidades autónomas o las Ciudades de Ceuta y de Melilla y, en ocasiones, una interrupción injustificada de la acción protectora (13002392, 13022839, 14002746, entre otras).

La situación es aún más difícil en los supuestos de cambios temporales de residencia, habitual en personas en situación de dependencia que alternan la convivencia con hijos o familiares residentes en distintas comunidades autónomas. Ello ha motivado que esta institución efectúe una **Recomendación** al **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** para que se proponga al **Consejo Territorial** la adopción de medidas que permitan asegurar la continuidad de la acción protectora del SAAD, y el mantenimiento de la atención a las personas en situación de dependencia en los supuestos de traslados temporales y desplazamientos entre comunidades o ciudades autónomas. La recomendación ha sido aceptada y se está realizando un seguimiento hasta conocer las medidas finalmente adoptadas (12012570).

Perspectivas de resolución de expedientes pendientes

Ante el elevado número de quejas relacionadas con las demoras se adoptó la decisión de solicitar información de carácter general a diversas comunidades autónomas sobre el número de expedientes afectados y los motivos y responsables de las demoras o interrupciones de la tramitación.

La **Comunidad Valenciana** remitió a finales de 2015 un informe en el que señalaba la existencia de una bolsa de más de 16.000 expedientes en lista de espera para ser valorados. Indicaba que se habían adoptado medidas para resolver las peticiones del PIA pendientes, que cifraba en 27.000, al tiempo que estimaba en 40.000 el número de solicitudes de personas que aún no han visto reconocido ningún derecho. Se ha solicitado información complementaria sobre las medidas concretas que vayan a adoptarse para lograr normalizar la situación. Estas actuaciones se cumplimentaron con la **Recomendación** de que establezca en régimen de derecho transitorio y que reconozca en estos casos la prestación (13026535, 15008332 y relacionadas).

Por su parte, el órgano gestor de la **Región de Murcia** informó de que la paralización de la tramitación de determinados expedientes respondió a una orden superior y que, en julio de 2012, estaban pendientes de resolverse 7.244 expedientes de elaboración del PIA de personas valoradas en grado protegible, cuya tramitación quedó paralizada sin causa imputable a los interesados. En ese momento 2.443 expedientes contaban con informe favorable de la Comisión para la elaboración del PIA para acceder a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales. Habían sido 548 los casos en los que se había denegado la prestación económica, al amparo de lo previsto en la Disposición transitoria octava de la Ley 6/2013, de 8 de julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas, aun cuando estaba acreditado que en el momento de la presentación de la solicitud y durante el plazo máximo otorgado a la Administración

para resolver, las personas en situación de dependencia y los cuidadores no profesionales cumplían los requisitos y condiciones exigidos para acceder a la misma según la normativa entonces vigente.

En tales casos esta institución ha mantenido el criterio de que solo se debían exigir los requisitos vigentes al momento de presentación de la solicitud o durante el plazo máximo conferido para resolver, y que no procedía denegar tales prestaciones por modificaciones normativas sobrevenidas. Finalmente, la Administración ha acabado asumiendo la postura del Defensor del Pueblo, mediante la aprobación del Decreto-ley 3/2015, de 7 de octubre, que prevé que se puedan revisar los expedientes afectados por la citada medida transitoria de la Ley 6/2013 (13003705 y 13013674).

En la **Comunidad Autónoma de La Rioja** se ha constatado que, aun cuando no hay problemas de demoras, con la acumulación de los diferentes plazos previstos en determinadas normas que regulan la materia se supera el plazo máximo de 6 meses para el conjunto de la tramitación establecido en la norma estatal. Se ha formulado una **Recomendación** para adaptar los textos normativos autonómicos a los plazos generales de tramitación de las solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia y elaboración del PIA y de las solicitudes de prestaciones (15012312).

Información a los interesados

Diversas quejas han incidido en la modificación de la cuantía de las prestaciones económicas, especialmente en el hecho de no recibir notificación alguna que motive la disminución operada en las mismas. La reiteración de dicho extremo ha ocasionado que esta institución **recomendase** a la **Comunidad Valenciana** y a la **Región de Murcia** que emitan comunicaciones razonadas de revisión de las cuantías de las prestaciones de la Ley de dependencia para garantizar el derecho a la información de los ciudadanos; resolución que ambas Administraciones han aceptado (12008540 y 14010577).

Durante 2015, se han puesto de manifiesto deficiencias en el sistema de información implantado en la **Comunidad de Madrid**, por lo que se le ha formulado el **Recordatorio del deber legal** de remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados a recibir la información que solicitan (15002862, 15005847, 15011435, entre otras).

8.5.2 Efectividad del Grado I

El 1 de julio de 2015 se hizo efectivo el derecho de acceso a las prestaciones del Sistema de las personas reconocidas en situación de dependencia moderada (Grado I). La normativa de algunas comunidades autónomas prevé para tal supuesto que el órgano

gestor debía elaborar el PIA en los tres meses anteriores al inicio de su año de implantación o a la fecha en la que sean efectivas las prestaciones.

Lo cierto es que el juego de las normas estatal y autonómicas dio lugar a diferentes interpretaciones sobre el momento en que este proceso debía iniciarse y el plazo máximo disponible para resolverlo. De hecho, se vino observando que parte de las administraciones públicas habían entendido que disponían de 6 meses para aprobar los PIA y que habían tomado en consideración como fecha de inicio del cómputo del plazo máximo el propio 1 de julio de 2015. Como ello, se podría vulnerar lo dispuesto en la norma estatal y, además, esta práctica repercute sobre la fecha de efectos de las prestaciones, que podría verse postergada hasta el 31 de diciembre de 2015 o más tarde en el caso de reconocimiento de servicios. En el mes de octubre de 2015 se iniciaron de oficio actuaciones con relación a la incorporación de estas personas al SAAD con dieciséis **Comunidades autónomas, las ciudades de Ceuta y Melilla y las Diputaciones forales del País Vasco** (15012296, entre otras).

Al margen de ello, también se han tramitado quejas individuales referidas a la protección de las personas reconocidas con dependencia moderada (14006769, 14009465, 14019504, entre otras).

A la finalización del año han remitido la información solicitada los departamentos responsables de la **Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad de Madrid, Galicia, La Rioja, el Principado de Asturias, las tres Diputaciones Forales vascas** y el **IMSERSO**, respecto a las **Ciudades de Ceuta y de Melilla**. De dicha información se desprende que a 1 de julio de 2015 no se ha hecho efectiva la incorporación generalizada al Sistema de los dependientes moderados y que se ha comenzado a prestar cobertura al amparo del SAAD, en primer lugar, a las personas valoradas en Grado I que previamente estaban recibiendo algún tipo de atención en otro sistema de protección.

Las **Diputaciones Forales del País Vasco**, con cargo al nivel adicional de protección, establecieron en su momento fórmulas de diverso alcance que han permitido a personas, con grado de dependencia moderada disfrutar anticipadamente de la protección del SAAD, aunque solo la **Diputación de Bizkaia** ha aplicado esta decisión a todos los integrantes de este colectivo y tanto respecto de los servicios como de las prestaciones económicas.

8.5.3 Acceso a las prestaciones

Por lo que se refiere al acceso a las prestaciones reconocidas, uno de los motivos más invocado por los ciudadanos en sus quejas es el retraso en el abono de las prestaciones económicas. Así es especialmente en el caso de cuantías reconocidas en concepto de

atrasos por el reconocimiento de efectos retroactivos, que fueron fraccionadas y aplazadas, aunque durante el ejercicio se ha observado que las administraciones públicas han liquidado parte de la deuda, abonando los intereses generados cuando las personas beneficiarias o sus causahabientes los han reclamado por indicación de esta institución.

La falta de recursos disponibles en los supuestos de reconocimiento de servicios es otro de los motivos más frecuentemente puesto de manifiesto por los ciudadanos, que también han aludido a la opacidad de las listas de acceso, por lo que en algunos supuestos el Defensor del Pueblo ha venido haciendo un seguimiento de la evolución del número de orden que ocupa la persona interesada en la correspondiente lista, hasta que finalmente se le ha adjudicado plaza.

Reconocimiento y abono de prestaciones

La **Comunidad Autónoma de Cataluña** aún no ha informado sobre el amparo legal que respalda la suspensión del reconocimiento de la prestación vinculada al servicio de atención residencial, así como el ingreso asociado a plazas de prestación económica vinculada durante el ejercicio 2014, ni ha proporcionado datos sobre el número de expedientes que se encuentran en dicha situación, tal como se le requirió (14001432).

Con relación al retraso en el abono de las prestaciones económicas reconocidas y devengadas, especialmente en el caso de cuantías reconocidas en concepto de atrasos por el reconocimiento de efectos retroactivos y las que fueron fraccionadas y aplazadas, el mayor número de quejas proviene de la **Comunidad de Madrid,** la **Comunidad Valenciana** y la **Región de Murcia**. No obstante, se ha observado que durante el ejercicio 2015 las Administraciones públicas han liquidado parte de esta deuda a las personas beneficiarias o, en su caso, a la comunidad de herederos.

Se ha solicitado a la **Comunidad de Madrid** que informe sobre la práctica de resolver y reconocer prestaciones económicas demorando la determinación de la cuantía y los efectos de dicha resolución a un momento posterior (15006819).

Con la misma Comunidad se han venido tramitando quejas que afectan a la fecha de efectividad de la prestación vinculada al servicio, ya que la singular normativa que regulaba la cuestión, ya derogada, hacía prácticamente inaplicable lo dispuesto en las normas estatales, demorando la fecha del derecho de acceso. Mediante el Decreto 54/2015, de 21 de mayo, por el que se regula el procedimiento para reconocer la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del SAAD en la Comunidad de Madrid, la regulación se ha homologado con las previsiones estatales (14002669 y relacionadas).

También se han planteado las consecuencias de la falta de recursos disponibles en los supuestos de reconocimiento de un servicio, lo que implica dejar a una persona dependiente sin la cobertura de un sistema concebido para garantizarle un derecho subjetivo. Para paliar los efectos adversos de esta situación la **Comunidad de Madrid** reconoce transitoriamente otra modalidad de atención. Se ha interesado el reconocimiento de otro servicio o de la prestación vinculada al servicio respecto de casos particulares a la **Comunidad Autónoma de Andalucía** y a la **Comunidad Autónoma de Galicia**; esta última ha aceptado la **Recomendación** formulada, reconociendo la correspondiente libranza (12006507, 14006383 y 15007971).

Esta institución ha actuado de igual forma ante la **Comunidad de Madrid** y la **Comunidad Valenciana**, para velar por la aplicación de lo dispuesto en la Disposición transitoria tercera del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, respecto de personas reconocidas en Grado II y Grado III que habían presentado su solicitud antes del 25 de mayo de 2010, ya que a las mismas ha de respetársele el derecho a percibir las prestaciones desde el día siguiente a la presentación de la solicitud (11021202, 13029971, 14022046, entre otras).

Plazo suspensivo para la prestación de cuidados en el entorno familiar

Se han recibido numerosas quejas, la mayoría con origen en la actuación de los organismos competentes de **Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana y la Región de Murcia**, relacionadas con la aplicación de las medidas del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, que afectan a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, en cuanto al plazo suspensivo al que está sometida la supresión de los efectos retroactivos, así como el fraccionamiento y aplazamiento de las cuantías generadas por los atrasos derivados de los efectos retroactivos producidos.

Esta institución ha intervenido en los siguientes supuestos: 1) cuando se ha aplicado el plazo suspensivo a solicitudes que tenían reconocida la situación de dependencia antes del 15 de julio de 2012 pero no la prestación económica, al entender que tal supuesto no está expresamente contemplado el citado Real Decreto-ley; 2) cuando las administraciones autonómicas se han excedido en la aplicación de lo previsto en la norma estatal; 3) en los casos en que se ha suprimido el reconocimiento de efectos retroactivos a partir de la fecha indicada; 4) ante la aplicación extensiva de lo previsto en la Disposición adicional séptima del Real Decreto-ley, que viene referido únicamente a prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales reconocidas y no percibidas (14001432, 15013296, entre otras).

En lo que se refiere a la periodificación de las cuantías generadas por los atrasos derivados de los efectos retroactivos, se ha venido velando por que la misma solo se aplique en los términos establecidos en la Disposición final primera del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, que modifica la redacción original de la Disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Por este concepto, los efectos retroactivos únicamente podrán ser objeto de aplazamiento si se generaron desde la fecha de la solicitud. Así se indicó, por ejemplo, a través de una **Sugerencia**, a la **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana** (14009060).

La **Comunidad de Madrid** aceptó la **Sugerencia** de no aplicar el plazo suspensivo en el caso del reconocimiento de una prestación con motivo del cambio de residencia a esta comunidad, cuando el interesado la tenía previamente reconocida y ya la estaba percibiendo en la comunidad autónoma de origen (13022839).

Igualmente, se viene instando a los órganos gestores, especialmente los de la **Comunidad Valenciana** y la **Región de Murcia**, para que fijen la fecha exacta de vencimiento en cada anualidad aplazada, de modo que los interesados pueda reclamar intereses en caso de impago a dicha fecha.

Condiciones más gravosas para cuidados no profesionales en el entorno familiar

Las modificaciones de los requisitos para acceder a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, incorporadas por la normativa de cada una de las comunidades autónomas a partir del 15 de julio de 2012 y por el artículo 12 del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, han sido causa de numerosas quejas. Se han iniciado actuaciones cuando la normativa autonómica ha ido más allá de lo acordado por el Consejo Territorial y de lo dispuesto en el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre. Por esta razón, se remitió a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía** una **Recomendación** para que modifique lo previsto en su norma autonómica, a fin de ajustar al decreto estatal los requisitos para el acceso a la citada prestación en zonas rurales con más difícil acceso a recursos (14003504 y relacionadas).

8.6 FAMILIAS NUMEROSAS

Como viene siendo habitual, se han recibido escritos en los que los ciudadanos solicitan la modificación de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias

numerosas, para incluir diversos supuestos de familias que actualmente no tienen acceso al título y a las ayudas correspondientes.

Inclusión de nuevos supuestos

El «Plan Integral de Apoyo a la Familia 2015-17», aprobado en el Consejo de Ministros del 14 de mayo de 2015, contiene entre sus previsiones el análisis, revisión y actualización de la referida ley. En él se contempla la creación de un grupo de trabajo interautonómico encargado de analizar la aplicación de la citada ley, proceso que, según la información facilitada por la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad**, incluirá los supuestos protegidos, es decir, las condiciones de la unidad familiar y de sus miembros para ser beneficiarios del título de familia numerosa (14012392).

Esta institución había solicitado que se atendieran los mandatos legales de las leyes de presupuestos generales del Estado para los años 2008, 2009 y 2010, a los efectos de extender la cobertura de protección de familias numerosas a supuestos como el de las familias monoparentales con dos hijos a cargo; las familias con un cónyuge con discapacidad y dos hijos a cargo; o la inclusión en el título de los dos progenitores aun cuando no exista vínculo conyugal (14008872).

La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, no aborda estas reformas sino que en su Disposición final quinta, prevé que el Gobierno remita a las Cortes Generales el necesario proyecto de reforma en el plazo más breve posible.

Entre los aspectos que deberían incluirse en la agenda del grupo de trabajo encargado de analizar la ley, se encuentra la inclusión de colaterales (hermanos) con discapacidad en el título de familia numerosa, cuando el interesado tenga la obligación jurídica de hacerse cargo de él. El criterio de actuación de las comunidades autónomas en estos casos no es unívoco, aunque una mayoría admiten la posibilidad de la inclusión en el título de familia numerosa en caso de tutela o acogimiento legalmente constituido y siempre que se acrediten los restantes requisitos de convivencia, dependencia económica, etcétera (14023607).

Parece igualmente necesario incluir en el título de familia numerosa el supuesto de progenitor con discapacidad superior al 65 por ciento, con dos hijos a cargo, y sin vínculo matrimonial. La **Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** entiende que la vigente Ley no permite reconocer dicha condición si falta el vínculo matrimonial y que la inclusión de este supuesto requeriría una modificación legal (15000980).

Fecha de efectos de modificación legal

En septiembre de 2015, tras la entrada en vigor de la ya aludida Ley 26/2015, que reformó el artículo 6 de la Ley 40/2003, de protección de familias numerosas, comenzaron a recibirse quejas que reclamaban el mantenimiento del título en tanto subsista al menos un hijo que cumpla los requisitos generales previstos en la norma. El cambio operado no ha beneficiado a las familias numerosas que perdieron la condición de tales durante 2015, por aplicación de la normativa anterior, y no todas las administraciones que deben aplicar la ley siguen los mismos criterios.

En la información recibida de la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** se hacía remisión a los principios generales sobre la vigencia de las leyes, indicándose que cualquiera que fuera la fecha fijada produciría inevitablemente el efecto de dejar fuera a algún potencial beneficiario.

Respecto a las posibles desigualdades entre las comunidades autónomas que deben aplicar la ley, se indicaba que el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**, dirigió una nota informativa a todas las comunidades y ciudades autónomas tras la publicación de la Ley 26/2015, exponiendo el alcance material y temporal de los diversos aspectos afectados por la reforma parcial de la Ley de protección a las familias numerosas.

En concreto, se informaba de que, cuando el título se hubiera extinguido antes de la entrada en vigor de la reforma, las familias no tienen derecho a recuperarlo, aunque sigan teniendo hijos menores de 21 a 26 años a cargo. Como excepción, las familias numerosas cuyo título estuviera en vigor a 1 de enero de 2015 y lo hubieran perdido en los meses anteriores a la entrada en vigor de la modificación, podrán acceder, únicamente para el curso académico 2015-16, a los beneficios por matriculación y derechos de examen (15011626 y relacionadas).

Ingresos computables para los autónomos

Durante el año 2015 han finalizado de forma favorable las actuaciones iniciadas ante la **Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid** relativas a los ingresos que se tienen en consideración para la calificación de la categoría de familia numerosa en el supuesto de trabajadores autónomos. En estos casos se consideraban los ingresos brutos, sin descontar los gastos que ocasiona el desarrollo de la actividad. Se formuló una **Recomendación** para que el cómputo se realice por el valor neto de los ingresos más cotizaciones sociales. La Administración madrileña aceptó la recomendación y asumió el compromiso de computar solo los rendimientos netos (14018409).

Del mismo modo, se concluyeron las actuaciones con el **Ayuntamiento de Minglanilla (Cuenca),** tras comunicar que en sesión plenaria se había acordado dejar sin efecto un Acuerdo sobre ayudas a familias, adoptado en 2012, que conllevaba la exclusión de algunas familias con 2 hijos, aun cuando uno de ellos tuviera alguna discapacidad. Se estimaba que dicho acuerdo podía limitar unos derechos previstos legalmente para las familias que tienen alguna persona con discapacidad (14000204).

8.7 PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

8.7.1 Rentas mínimas

En 2015, las quejas relacionadas con este tipo de prestaciones han decrecido respecto de los años precedentes. Ello se debe en buena medida al decremento de quejas relacionadas con la Comunidad de Madrid. Desde la institución se formularon a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia** dos **recomendaciones** para que se impartieran las instrucciones necesarias con el fin de que en los procedimientos de la Renta Mínima de Inserción el órgano competente resolviera en los tres meses establecidos en la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, reguladora de esta prestación y que, con tal objetivo, se procediera al incremento necesario de recursos materiales y personales.

La Consejería aceptó las dos recomendaciones e informó de la entrada en vigor del nuevo reglamento (Decreto 126/2014), del aumento del crédito presupuestario y de la incorporación de nuevo personal, por lo que se ha logrado una reducción media del plazo de resolución de dieciocho a cuatro meses (13013184).

Asimismo, se formuló otra **Recomendación** en los últimos días de 2015 a la citada **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid**, al comprobar en otro expediente el problema para abonar atrasos ya que el sistema de gestión de Renta Mínima impide realizar cualquier trámite de pago durante la suspensión de la prestación, por más que dicho pago esté ya devengado y no esté relacionado con las circunstancias que determinaron la suspensión (14011613).

En el informe de 2014 ya se dejó constancia de los problemas en la Comunidad Valenciana con la tramitación de la Renta Garantizada de Ciudadanía, al constatarse demoras de más de diez meses en la resolución. Por ello, se formularon 3 **recomendaciones** a la **Consejería de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana** para que se simplificara el procedimiento, se incrementara el personal y se ajustara la dotación presupuestaria a las necesidades reales, respetando la condición de derecho subjetivo de esta renta. Las recomendaciones están en seguimiento para comprobar la

efectividad de las medidas adoptadas para darles cumplimiento (13005161 y relacionadas).

Una central sindical interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Orden 7/2012, de 20 de febrero, de la **Consejería de Justicia y Bienestar Social de la Generalitat Valenciana**, por la que se modificaba la Orden de 31 de julio de 2008, de la Consejería de Bienestar Social, en concreto contra la base quinta del Anexo I, relativa a los efectos económicos de la prestación, que establecía que «los efectos económicos de la renta garantizada de la ciudadanía se producirán el primer día del mes siguiente a la fecha de resolución que reconozca el derecho a su percepción». El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana estimó el recurso, declarando nula la modificación. Por tanto los efectos económicos de la solicitud, en caso de concesión, han de generarse desde el primer día del mes siguiente a la fecha de presentación de la solicitud en el registro correspondiente. La institución mantiene una actuación para supervisar la aplicación práctica de esta decisión judicial (13005161).

Uno de los problemas de tramitación, también de la Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunidad Valenciana, es el de la instrucción de los expedientes por los Ayuntamientos. Por ello, se formuló una **Recomendación** al **Ayuntamiento de Alicante** para adecuar los medios personales y materiales a la carga de trabajo existente ya que, aunque frente a la insuficiencia de medios personales se ha creado un sistema de organización para elaborar el «Plan de Inserción Familiar» en el menor tiempo posible, estos retrasos producen considerables demoras en la tramitación de la renta (15007292).

El Defensor del Pueblo ha continuado en 2015 haciendo un detallado seguimiento de la tramitación de la Renta Básica de Inserción de la Región de Murcia, lo que ha dado lugar a la emisión de diversas resoluciones. La **Consejería de Sanidad y Política Social** tardó más de un año en responder a una ampliación de información con respecto a un **Recordatorio del deber legal** de resolver en tiempo y forma los expedientes y garantizar la Renta Básica, al estar configurada como un derecho subjetivo.

Por ello, se formularon dos **recomendaciones** a la citada **Consejería**, para que en la resolución de estos procedimientos se ajuste al plazo de dos meses previsto en la Ley autonómica 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción, así como para que se establezcan mecanismos para dotar un crédito presupuestario real y ajustado al volumen de prestaciones, teniendo en cuenta que se está haciendo referencia a un derecho subjetivo. Las recomendaciones se encuentran en seguimiento para determinar su grado de aceptación (13002854 y 14017336).

También se ha continuado con el seguimiento para la aprobación del desarrollo reglamentario de la referida Ley. Finalmente, se comunicó que se había elaborado un

borrador y la creación de un grupo de trabajo con entidades del tercer sector para avanzar en la mejora del mismo hasta su aprobación (13012028).

En cuanto al Reglamento de la Renta de Inclusión de **Galicia**, se informó de que ya se había elaborado el borrador del decreto pero que se había demorado hasta la aprobación de la «Estrategia de Inclusión Social de Galicia 2014-20» (14006967).

Asimismo, se han formulado varios **recordatorios del deber legar de resolver** en plazo las solicitudes o recursos interpuestos por los ciudadanos con relación a las correspondientes rentas mínimas y, en algún supuesto, por la demora en la resolución de recursos potestativos de reposición a las Consejerías competentes de **Andalucía**, **Castilla y León, Comunidad Valenciana**, **Extremadura** y el **Principado de Asturias** (14003667, 14006816, 15005959, entre otras).

Para finalizar, se ha hecho referencia en varios informes a la falta de crédito presupuestario de la Comunidad de Cataluña para hacer frente al abono de la Renta Mínima de Inserción y de los atrasos generados, en algunos casos de expedientes de 2012. Desde el **Departamento de Empresa y Empleo de la Generalitat** se señaló que se abonarían cuando se dispusiera de crédito. A finales de 2015 se ha informado de que los pagos se harían efectivos en los primeros días de 2016 (13029544).

8.7.2 Garantía alimentaria de la población infantil

Como continuación de las actuaciones sobre comedores escolares en época estival de años anteriores, en junio de 2015 se formularon **recomendaciones** a todas las **comunidades y ciudades autónomas** para promover el establecimiento de un plan de garantía alimentaria para niños y adolescentes que contemple actuaciones en los períodos no lectivos. Esta previsión responde a la apreciación de que los sistemas de rentas mínimas resultan poco ágiles, insuficientes para los potenciales benefactores y, además, no aseguran su empleo en la alimentación de los menores.

La Comisión Europea formuló la Recomendación de 20 de febrero de 2013, titulada «Invertir en infancia. Romper el ciclo de las desventajas: organizar y aplicar políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social de los niños, promoviendo el bienestar infantil a través de estrategias multidimensionales». Como consecuencia de dicha recomendación y de otras iniciativas, se han puesto en marcha diversos Fondos en los que se aporta dinero para combatir la pobreza infantil y la de sus familias.

La propia Comisión aprobó el «Fondo de Ayuda Europea a las personas más desfavorecidas, para el período 2014-20». El Reglamento (UE) 223/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, relativo a este Fondo, prioriza como beneficiaria a la población infantil. En paralelo, en el año 2014, el Gobierno

español incluyó este instrumento en el «Plan de Inclusión Social 2013-16», que para 2015 tuvo una dotación de 32 millones de euros, destinado a ayudas a la alimentación, vestuario o gastos del hogar como el agua o la luz, para que la situación precaria de las familias afecte en la menor medida posible a los menores. La gestión corresponde a las Administraciones autonómicas y la distribución se hace con arreglo al indicador AROPE (*At-Risk-Of Poverty and Exclusion*).

Asimismo, el **Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia**, aprobó un Plan concertado, dotado con 27,5 millones de euros, destinados a las corporaciones locales, para reforzar los servicios sociales y cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos, entre ellas, comedores sociales, centros de día, centros de acogida, etcétera.

La segunda recomendación, formulada a todas las Administraciones autonómicas excepto a **País Vasco y Navarra**, impulsaba hacer pública la información sobre el desglose de la financiación de estos programas, indicando qué parte proviene de fondos estatales o europeos y qué parte se atiende con recursos propios, en la línea marcada por las **Observaciones 16 y 18 de las Observaciones finales sobre España del Comité de Derechos del Niño**, sobre mayor visibilidad presupuestaria y mejora de los datos estadísticos disponibles en materia de infancia.

Aún a falta de alguna de las respuestas a las recomendaciones formuladas, se concluye que, si bien no todas las Administraciones disponen la apertura de comedores escolares en verano y otros períodos no lectivos, sí que es generalizada la existencia de programas o planes para atender los casos de riesgo. No obstante, en la mayoría de los casos estos programas no están basados en una visión de garantía integral, que es precisamente donde más incidía la recomendación de esta institución.

La afectación a niños, en algunos casos de temprana edad, hace que la intervención por parte de las Administraciones haya de ser integral y proactiva, dado que el modelo está basado en la detección de indicios de riesgo o en la necesidad de que las familias accedan a unas prestaciones, cuya tramitación en muchos casos no es ágil. De lo contrario, el efecto lesivo aparejado a los déficit alimentarios ya se habrá producido cuando intente ponerse remedio. De ahí el especial interés de esta institución en actuar a través de espacios que aseguren una cobertura lo más amplia y global posible.

Un elemento básico, aunque ciertamente no el único posible, para el cumplimiento de ese objetivo es la red de comedores escolares y por ello se defiende hacer un uso más amplio de los mismos, si bien puede acudirse a otras fórmulas con carácter alternativo o complementario, siempre que aseguren de forma similar la cobertura general de la población en potencial situación de riesgo y no impliquen unas necesidades de gestión muy superiores a las de aquellos.

Por lo que se refiere a la financiación, la mayor parte de las administraciones dispone de planes de apoyo para personas y familias en situación de riesgo, pero no existe por lo general un desglose de los datos que permita conocer qué cantidades se destinan de manera específica para garantizar la alimentación de los niños. Hay un déficit de trasparencia en lo que respecta al destino de los gastos públicos que sería bueno asumir como objetivo del conjunto de las Administraciones públicas (15008067 a 15008085).

8.7.3 Otras cuestiones

Como consecuencia de una visita efectuada por Técnicos del Defensor del Pueblo, se iniciaron actuaciones de oficio con los **Ayuntamientos de Lepe, Lucena del Puerto, Moguer y Palos de la Frontera** respecto de los asentamientos de infraviviendas utilizados por personas extranjeras que intentan trabajar en las labores de la agricultura intensiva bajo plástico en municipios onubenses. Se solicitó también información a la **Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía**. Al cierre de este informe, se aguardaba aún respuesta de dos administraciones, necesaria para poder realizar una evaluación conjunta de la situación, de la que se dará cuenta en el próximo informe anual (14022565).

Con relación a la puesta en marcha en España del citado Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas (FEAD), se ha efectuado un seguimiento con el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** y con el de **Agricultura, Alimentación y Medios Ambiente**. Ambos organismos informaron de que para dar cumplimiento del Reglamento (UE) 223/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al FEAD, se publicó la Resolución de 25 de febrero de 2015, por la que se establece el procedimiento para la designación de las «Organizaciones Asociadas de Distribución» y los requisitos que deben cumplir las llamadas «Organizaciones Asociadas de Reparto» (13031208).

9 VIVIENDA

Consideraciones generales

Entre las cuestiones mas destacados en materia de vivienda, cabe destacar que la falta de disponibilidad presupuestaria en ejercicios pasados imposibilitó atender a los pagos de las ayudas en materia de vivienda por parte de las comunidades autónomas, a pesar de estar reconocidas mediante resoluciones favorables. Ello ha ocasionado un incremento importante en el número de quejas, que se han resuelto favorablemente a las pretensiones de los interesados, sobre retrasos e impagos de ayudas públicas a la vivienda.

Las ayudas públicas estatales a la vivienda y su supresión e impago han constituido otro de los asuntos relevantes tratados en el presente ejercicio. La repercusión que supuso el cambio del criterio del Ministerio de Fomento en la interpretación del artículo 35 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, por el número de solicitantes afectados, requería, a juicio de esta institución, una mayor difusión por parte de las administraciones. El número de afectados aconsejaba la apertura de un período extraordinario de seis meses para solicitar la prórroga de las ayudas, con el fin de que los interesados (beneficiarios de los planes de vivienda anteriores al Plan 2009-12 que cumplieran los requisitos el 15 de julio de 2012) que no pudieron solicitarla porque no recibieron información adecuada, pudieran realizarlo en tal plazo, y su difusión a nivel nacional, para evitar tratamientos distintos según la comunidad autónoma de residencia.

Los problemas derivados de la adjudicación de viviendas de protección pública han sido otro de los principales temas tratados durante este año. Estos procedimientos, en los que los comparecientes desconocen la puntuación obtenida en la baremación de su solicitud y en qué lugar se encuentran entre los demás peticionarios, generan inseguridad jurídica para los ciudadanos.

El número de quejas recibidas respecto a los problemas que ocasionan en el entorno las ocupaciones ilegales de los inmuebles se ha visto incrementado respecto de ejercicios precedentes. Esta institución entiende la dificultad que entraña en la mayoría de los casos solventar estos problemas, y que la situación requiere de la elaboración de protocolos de actuación.

Respecto a la renta básica de emancipación de los jóvenes, destacan los problemas de gestión de la **Generalitat Valenciana**. La administración ha informado que, por motivos organizativos, no fue posible el envío al Ministerio de Fomento del

soporte informático de las resoluciones dictadas en su momento, en el plazo otorgado por el ministerio. Por lo que los solicitantes, a los que se les ha reconocido el derecho a percibir la ayuda, no pueden cobrar la subvención.

Ha de hacerse una referencia a las actuaciones seguidas en esta institución, relativas al Fondo Social de Vivienda creado por el Gobierno en el año 2013. La importancia de la Sociedad de Activos de Reestructuración del Sector Bancario (SAREB) en el mercado inmobiliario motivó que se realizará al **Ministerio de Economía y Competitividad** una **Sugerencia** para modificar el Convenio del Fondo Social de Viviendas, de manera que fuera posible la participación de SAREB en el mismo aportando parte de su stock inmobiliario para viviendas sociales. El ministerio rechazó la sugerencia aduciendo que la SAREB no era un instrumento de la política de vivienda, sino un instrumento financiero, y que no consideraba adecuada su inclusión en el Fondo.

Además, han de reseñarse aquí otras quejas que han sido tratadas por esta institución, como el retraso en la tramitación o el impago de las subvenciones para la instalación de ascensores, o los desalojos forzosos por ocupaciones ilegales.

9.1 PLANES DE VIVIENDA

9.1.1 Planes estatales: ayudas de los planes 2009-12 y anteriores

El Defensor del Pueblo ha continuado en el año 2015 las actuaciones seguidas con el Ministerio de Fomento respecto al cambio de criterio sobre la interpretación inicial del artículo 35 del Real Decreto-ley 20/2012. Esta institución valoró favorablemente la actuación de ese ministerio respecto de la renovación de las ayudas de subsidiación concedidas al amparo del Plan Estatal 2005-08 y anteriores que han sido resueltas después del 5 de junio de 2013.

Sin embargo, la repercusión que suponía este cambio requeriría, a juicio de esta institución, la publicación de las medidas adoptadas, para conocimiento de los afectados (artículo 60.1 Ley 30/1992, de Procedimiento Común). Además, dado el elevado número de solicitantes que no habían recibido información adecuada y, por tanto, no habían podido solicitar la prórroga de las ayudas, se solicitó al ministerio que expresara su parecer acerca de la posibilidad de abrir un plazo extraordinario de seis meses, con el fin de que todos aquellos interesados (beneficiarios de los planes de vivienda anteriores al Plan 2009-12 que cumplieran los requisitos el 15 de julio de 2012) que no pudieron solicitarla, porque no recibieron información, pudieran acogerse a esta posibilidad. El Ministerio de Fomento no ha estimado oportuno conceder ese plazo extraordinario, pues considera que no se han visto menoscabados ni desconocidos los derechos de los beneficiarios.

El Defensor del Pueblo consideró oportuno iniciar de oficio actuaciones con las comunidades autónomas para dar traslado de la información proporcionada por el ministerio y conocer el parecer de cada administración autonómica. De la información recibida se concluye que las administraciones han atendido las indicaciones del ministerio, y que han adoptado medidas con el fin de hacer efectivo el cambio de criterio interpretativo inicial (14010872).

9.1.2 Planes autonómicos

Uno de los cambios significativos que se han producido en materia de vivienda en el año 2015, es que las administraciones han incorporado a sus presupuestos los importes requeridos para hacer frente a las ayudas reconocidas en materia de vivienda. Sin embargo, algunas cuestiones han continuado abiertas en el presente ejercicio, como el caso de la **Consejería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana,** que, a pesar de indicar que dispone de la dotación presupuestaria suficiente para hacer frente al pago de las cantidades atrasadas, silencia todo lo relativo a la cuestión del orden de prelación del pago, cuestión de importancia considerable teniendo en cuenta que existen subvenciones sin pagar en esa comunidad autónoma desde el año 2009, por lo que se dirigió una resolución en el sentido de que se respetara dicho orden (12246513).

9.2 ADJUDICACIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA

Continúan llegando quejas por el procedimiento de adjudicación de viviendas protegidas seguido en la Comunidad de Madrid. Los ciudadanos denuncian la opacidad del proceso y la falta de información de los solicitantes sobre el curso de su solicitud.

Concretamente, los solicitantes de vivienda por especial necesidad se quejan de que la administración les informa de que su solicitud ha sido aceptada y baremada; pero desconocen la puntuación que han obtenido, y en qué lugar se encuentran entre los solicitantes. Además, la administración les informa de que desconoce cuándo podría realizarse la adjudicación en su caso. Lo que conlleva una gran inseguridad jurídica para los interesados.

El Decreto 19/2006, de 9 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el proceso de adjudicación de viviendas del instituto de la Vivienda de Madrid, no establece quién realiza esa baremación; cuyo resultado no se comunica a los interesados; como tampoco se les comunica en qué lugar les coloca la baremación realizada en la lista de solicitantes. A juicio de esta institución, la baremación constituye un acto administrativo que afecta a los intereses legítimos de los solicitantes, y por lo

tanto debe ser notificado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El Defensor del Pueblo formuló una **Sugerencia** para que la administración notificara a los interesados el resultado de la baremación de las solicitudes de adjudicación, de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 58 de la Ley 30/1992. La Consejería estimó admitir la resolución. Sin embargo, informa que comunicar el orden entraña gran dificultad, puesto que varía constantemente, toda vez que si las circunstancias económicas, familiares o sociales que son objeto de baremo varían en el curso del año que tiene vigencia la solicitud, la puntuación individual puede cambiar y, en consecuencia, el orden de la lista en su conjunto también.

Lo mismo sucede al presentarse nuevas solicitudes por otros ciudadanos cuando estas son baremadas. El orden (la lista de espera) varía sustancialmente a lo largo del tiempo de la vigencia de una solicitud.

Es frecuente que un solicitante renueve durante años su solicitud sin que se le adjudique una vivienda. Si la administración únicamente comunicara al interesado la puntuación obtenida sin dar traslado del orden de su petición en la lista de espera de solicitantes, este tendría una información incompleta.

Por ello, la institución del Defensor del Pueblo formuló a esa administración las siguientes **Recomendaciones**:

1. establecer un sistema para informar periódicamente a los solicitantes de viviendas de protección pública por especial necesidad, del orden otorgado en la lista de espera de su solicitud, con el fin de que conozcan el lugar en que se encuentran respecto al resto de peticionarios;

2. valorar la posibilidad de iniciar el procedimiento para modificar el artículo 21 del Decreto 19/2006, de 9 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el proceso de adjudicación de viviendas del instituto de la Vivienda de Madrid con el fin de mejorar la regulación del proceso de adjudicación de vivienda pública por especial necesidad.

Las actuaciones siguen en curso (11016352). Un caso similar, en Castilla y León, ha dado lugar a una actuación parecida por parte de esta institución (15012485).

9.3 VENTA DE VIVIENDAS PROTEGIDAS A ENTIDADES PRIVADAS

En 2015 han seguido llegando quejas sobre la venta de viviendas del **IVIMA (actualmente Agencia Social de Vivienda de la Comunidad de Madrid) y de la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid (EMVS)** a empresas privadas.

Sin embargo, tras confirmar la existencia de un procedimiento judicial relativo a la venta de las viviendas de protección pública a una empresa privada por el instituto de la Vivienda de Madrid, desde esta institución solo pueden investigarse los problemas generales planteados en las quejas recibidas y, en todo caso, velar por que la Administración resuelva expresamente en tiempo y forma las peticiones y recursos que le hayan sido formulados (13031492).

Hay que añadir que, sin entrar a valorar la cuestión de la venta de las viviendas, esta institución ha considerado, tanto en el caso de la Comunidad de Madrid como en el del ayuntamiento, que la resolución de adjudicación otorga a los ciudadanos un derecho a una vivienda, exigible ante la administración cuando siguen cumpliéndose los requisitos de adjudicación; y ello con independencia de la vivienda concreta que se adjudique en un momento determinado. Por lo que se ha sugerido a ambos organismos la adjudicación de una nueva vivienda, en sustitución de la vendida por la administración. En el caso de la EMVS, la respuesta del ayuntamiento ha sido que al no estar esta situación contemplada en la normativa municipal de adjudicación, no pueden proceder a una nueva adjudicación, y que es necesario realizar una nueva solicitud. Las actuaciones siguen en curso (13008943).

9.4 PROBLEMAS OCASIONADOS POR LAS OCUPACIONES ILEGALES DE INMUEBLES

Esta institución ha visto incrementado el número de quejas recibidas de los ciudadanos respecto a los problemas que ocasionan a los vecinos las ocupaciones ilegales de los inmuebles. En general, los inmuebles son de titularidad pública o de entidades bancarias.

Los vecinos que habitan legítimamente en sus domicilios se encuentran con problemas de diversa índole: conflictividad vecinal originada por los ocupantes ilegales, problemas de insalubridad por la acumulación de basura y deterioro de elementos comunes por actos de vandalismo, molestias por ruido en los domicilios, y perjuicios económicos pues en los inmuebles que disponen de contadores generales para los suministros de agua y electricidad, los vecinos que residen legalmente tienen que hacer frente al pago de los gastos totales –incluidos los ocasionados por los enganches ilegales de los ocupantes– para que la compañías suministradoras no corten el servicio.

Esta institución considera que la solución pasa por que el propietario de los inmuebles inste el procedimiento de recuperación posesoria para proceder al desalojo de los ocupantes ilegales. Sin embargo, a menudo las entidades bancarias propietarias de los inmuebles hacen caso omiso a los requerimientos y escritos que presentan los afectados en este sentido, por lo que se sugiere a los ayuntamientos que valoren la posibilidad de instar a la propiedad de los inmuebles a que inicie el procedimiento de recuperación posesoria.

Además, se sugiere a las administraciones municipales la ejecución de medidas excepcionales, tales como la elaboración de un protocolo de actuación en la zona, en que se contemple:

- creación de grupos de trabajo que se reúnan periódicamente para coordinar las actuaciones que se realicen en estos inmuebles o zonas;
- presencia de los agentes de la Policía local;
- envío por parte del ayuntamiento de cartas a las compañías suministradoras haciéndolas conocedoras de los enganches ilegales;
- creación de servicios de mediación formados por técnicos sociales;
- creación de canales de comunicación con las comunidades de propietarios afectadas;
- intervenciones de técnicos ambientales para la limpieza de zonas comunes (13024765, 13026771).

9.5 RENTA BÁSICA DE EMANCIPACIÓN

Continúa la disminución de quejas recibidas referente a esta materia. En general, los ciudadanos denuncian que, a pesar de cumplir los requisitos exigidos en el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la Renta Básica de Emancipación de los jóvenes, la Administración ha interrumpido el pago de la ayuda. En la mayoría de los casos, el **Ministerio de Fomento** informa de que existe una incidencia en los expedientes de los comparecientes y de que se les ha comunicado esta circunstancia, así como la forma de solucionar el problema en su caso. Por lo que se finalizan las actuaciones al no haber sido la interrupción del pago atribuible a la Administración.

Cabe destacar en este epígrafe el caso particular existente en la Comunidad Valenciana. Como consecuencia de las quejas formuladas por varios ciudadanos ante el Defensor del Pueblo, se iniciaron actuaciones tanto con la **Consejería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana como con la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de**

Fomento. La Consejería ha informado de que por motivos organizativos (en concreto por falta de personal informático) no fue posible el envío al Ministerio de Fomento del soporte informático de las resoluciones dictadas entre el 17 de mayo y el 14 de julio, último día de plazo otorgado por el ministerio para comunicar las resoluciones favorables. La Consejería solicitó al Ministerio de Fomento que admitiera las resoluciones, a pesar de no haber sido remitidas en plazo. Asimismo, solicitó que se procediese al abono de las ayudas por motivos de seguridad jurídica y equidad para con los administrados. El ministerio ha comunicado que el problema originado en esa comunidad autónoma no es una incidencia técnica sino un requisito legal derivado de los problemas organizativos de esa comunidad, cuestiones que corresponden a su propio ámbito de responsabilidad con los ciudadanos.

Esta institución estimó que, con independencia de lo relativo al abono de la subvención, las resoluciones reconocen un derecho a cada uno de los particulares afectados a obtener de la Administración pública la ayuda concedida. Por tanto, el Defensor del Pueblo consideró oportuno recomendar a la administración autonómica que iniciara de oficio sendos procedimientos de responsabilidad patrimonial por cada resolución de reconocimiento de subvención, con el fin de que los ciudadanos perciban las cantidades correspondientes a los derechos adquiridos. La consejería ha informado que toma en consideración la Recomendación formulada, lo cual ha dado lugar a que esta institución se interese por las gestiones que ha llevado a cabo para poder ejecutar dicha resolución. Las actuaciones siguen en curso (13005857).

9.6 VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA VACIAS

Esta institución decidió volver a consultar a las Administraciones sobre las viviendas de protección pública y su ocupación, continuando con el estudio iniciado en 2011 sobre viviendas protegidas vacías en España. De la información proporcionada por las Administraciones, la institución del Defensor del Pueblo puede extraer las siguientes conclusiones.

- **Discrepancia en la definición de vivienda vacía**: para algunas administraciones no están vacías, sino temporalmente desocupadas, aquellas viviendas ocupadas ilegalmente y con procesos judiciales de desalojo; para otras, no están vacías las que están pendientes de reforma o tienen en curso la contratación de servicios y suministros. Tampoco se considera vacía la vivienda pendiente de adjudicación o la ya adjudicada, pero pendiente de entrega.

  Todo ello hace necesario definir legalmente el concepto de vivienda vacía o desocupada, que pueda aplicarse en derecho tributario, en derecho

inmobiliario, en estadística o en otro ámbito, por todas las administraciones con esas competencias.

- **La proporción de viviendas públicas de promoción privada desocupadas** es mucho mayor que la de viviendas de promoción pública. Tanto en el nivel autonómico como en el local hay un mayor desarrollo de las viviendas públicas de promoción privada respecto a las construidas directamente por las administraciones. Sin embargo, la información de la administración sobre las viviendas de promoción privada es, en general, deficiente.
- **Los principales motivos de desocupación de esas viviendas** son la renuncia y el fallecimiento, antes que el impago de cuotas o alquileres.
- Sigue habiendo deficiencias en los **registros de viviendas protegidas**. No todas las comunidades autónomas han creado este registro, pese a las recomendaciones formuladas en su momento por esta institución.
- Todas las comunidades autónomas han adoptado medidas de uno u otro tipo para mejorar la eficacia de la actividad administrativa: simplificación de procedimientos, reducción de la documentación exigible y coordinación de la información en poder de las administraciones, entre otras.
- La mayoría de las comunidades cuenta con un **plan de inspección** y muchas con una unidad específica de inspección. Los planes de inspección son muy dispares, tanto en el planteamiento como en el diseño. Pero con excepciones, no hay una gran actividad inspectora y esta rara vez da lugar a ejercer la potestad sancionadora.

  También algunos ayuntamientos de mayor población disponen de un plan de inspección y cuentan con una unidad administrativa específica de inspección. A este respecto, en general hay buena coordinación entre las áreas de inspección de vivienda y los servicios sociales municipales. Los trabajadores sociales suelen realizar el seguimiento de las viviendas que se encuentran en alquiler. Algunos ayuntamientos han comenzado a crear Fondos de Viviendas Sociales Municipales destinadas a personas vulnerables por insolvencia sobrevenida y a afectados por desahucios.
- **Control de la ocupación efectiva**: hay consenso sobre la documentación que se pide para demostrarla, aunque en las comunidades autónomas la periodicidad de estos controles es muy variable. En el nivel local el control de la ocupación (comprobación de la ocupación de la vivienda por el propio adjudicatario) es deficiente, pues en términos generales se realiza una inspección al año. El momento de

verificar el cumplimiento de este requisito suele ser la renovación contractual, junto con la concurrencia de las condiciones de necesidad de vivienda (ingresos insuficientes y carencia de vivienda en propiedad).

9.7 FONDO SOCIAL DE VIVIENDA

En el año 2015, la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) ha considerado que no procede la adhesión al Convenio del Fondo Social de Viviendas (FSV). Las razones aducidas han de analizarse considerando tanto el objeto social de la SAREB y su actividad ordinaria, como la finalidad del Fondo.

El objeto social de la entidad es la tenencia, gestión y administración directa o indirecta, adquisición y enajenación de los activos y, en su caso, pasivos, que le sean transmitidos por las entidades de crédito. Pero ello no es impedimento para que la sociedad desarrolle otras actividades de carácter social, además de cumplir el objeto para el que fue creada; así lo demuestran las varias actividades de responsabilidad social corporativa que lleva a cabo. Por el contrario, no se aprecia que ello vulnere su objeto social, sobre todo el de enajenar los activos cuya venta se prevé que tenga lugar a largo plazo.

Es cierto que, como afirma la SAREB, no tiene cabida su encuadramiento dentro del Fondo tal y como este se encuentra actualmente configurado. Precisamente por ello se sugirió al **Ministerio de Economía y Competitividad** la modificación del Convenio: para posibilitar la inclusión de la SAREB. La sugerencia de su inclusión en el Fondo se hizo por la importancia de la SAREB en el mercado inmobiliario, en tanto que es propietaria de miles de viviendas en toda España, al mismo nivel que las entidades bancarias firmantes del Convenio.

La SAREB fue creada por el poder público, tiene una porción sustancial no mayoritaria de capital público y un órgano de seguimiento público. Todo esto le otorga una posición cualitativamente diferente de las entidades bancarias. Es el interés general el que debería orientar la actuación de la SAREB, interés que no se limita al cumplimiento estricto de su objeto social, sino que debería concretarse en actuaciones que redunden en beneficio de todos los ciudadanos.

No ha sido posible una resolución del ministerio adecuada a la propuesta formulada por el Defensor del Pueblo, por lo que durante el ejercicio 2015 se han dado por finalizadas las presentes actuaciones (14009398).

9.8 DESALOJOS FORZOSOS POR OCUPACIONES ILEGALES

Los principales problemas relacionados con esta temática engloban cuestiones tanto urbanísticas como sociales. El municipio es el marco por excelencia de estos problemas y los ayuntamientos son la administración más cercana a los ciudadanos que los padecen. Parece imprescindible, por tanto, una actuación coordinada de los órganos con competencia en estas materias.

Preocupan a esta institución los casos de necesidad extrema a los que se enfrentan los ciudadanos para ocupar una infravivienda o chabolas. Las chabolas se encuentran al margen de toda normativa, y sus ocupantes se encuentran muchas veces indefensos ante la actuación pública. Sobre el desalojo del poblado chabolista de Los Castros, en Santander (Cantabria) por parte del **Ayuntamiento de Santander**. Se formuló una resolución con el fin de que el ayuntamiento informara sobre la autorización judicial de entrada en domicilio para proceder a la demolición de las chabolas, así como de las razones por las cuales no se aplicó el Protocolo de Actuación en este caso concreto, ni si las personas que resultaron afectadas fueron realojadas. La administración, sin embargo, no consideró las chabolas como domicilio de los afectados (13031255).

Otro caso que ha sido objeto de actuación durante el año 2015 ha sido el del poblado chabolista de El Gallinero, en el municipio de Madrid. En este asentamiento habitan más de cuatrocientas personas con una alta proporción de menores, todos ellos inmigrantes rumanos de etnia gitana, la mayoría en situación irregular. Las actuaciones municipales se han realizado de forma pareja en lo relativo a los desalojos y a la atención social, lo que ha motivado que por el Defensor del Pueblo le recordara a la administración la necesidad de respetar en todo momento las garantías y derechos de los afectados por el desalojo, en consonancia con la Observación General número Siete del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Igualmente se ha sugerido al ayuntamiento que reconsidere el Plan de Actuación que está llevando a cabo, estableciendo objetivos mensurables e indicadores que permitan medir su eficacia. Las actuaciones siguen en curso (13024269).

9.9 SITUACIÓN DE LA VIVIENDA PÚBLICA

Aparte de las quejas dirigidas por los ciudadanos y de las actuaciones de oficio emprendidas por la institución en materia de vivienda, hay que señalar además la actividad desarrollada este año en estrecha colaboración con todos los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, con motivo de las XXX Jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo, celebrada en septiembre de 2015 en Santander, que tuvieron por objeto analizar la situación de «La vivienda pública en España».

El contenido de dichas jornadas fue acordado previamente por las instituciones participantes, así con la realización de una serie de talleres por los técnicos especialistas en vivienda de cada una de ellas, que dieron como resultado un extenso documento, que fue incorporado a las Jornadas.

A continuación se recogen sus **conclusiones**.

1. «Resulta necesario que los poderes públicos den respuesta a uno de los principales problemas que aquejan a los ciudadanos en nuestro país, como es la situación de quienes no pueden disponer de una vivienda digna y adecuada, problema que se ha hecho más visible con la situación de crisis económica que ha atravesado nuestro país.

   Los Defensores del Pueblo recordamos que la Constitución considera el acceso al disfrute de una vivienda digna y adecuada como derecho constitucional en el Título I de los derechos y deberes de los ciudadanos (artículo 47), y que corresponde a los poderes públicos del Estado social (artículo 1) asegurar este derecho a través de la legislación positiva (tanto estatal como autonómica) y dotarlo de un contenido concreto y exigible ante la Administración y los Tribunales de Justicia, así como a disponer de los recursos suficientes para hacer efectivo este derecho de los ciudadanos en atención a las circunstancias familiares, personales y económicas de estos (artículo 53 de la Constitución).

   Por ello, instamos al Estado y a las comunidades autónomas a que impulsen la legislación suficiente que garantice este derecho constitucional y a que, a través de los presupuestos respectivos doten de recursos a las Administraciones competentes para materializarlo a favor de los ciudadanos que lo necesiten.

2. Demandamos a las administraciones públicas que aumenten y refuercen el parque de vivienda pública en alquiler.

3. Sería necesario disponer de información y de datos fiables en cada territorio sobre la necesidad real de vivienda, sobre la evolución de los precios de las viviendas protegidas en comparación con los precios de las viviendas libres, sobre el parque público de viviendas en alquiler, y en general sobre los instrumentos básicos que permitan una estadística útil para el diseño de las políticas públicas de vivienda.

4. Es necesario reservar un porcentaje de las viviendas a los colectivos vulnerables y personas con especial necesidad de vivienda.

5. Consideramos más justo que la adjudicación de las viviendas de protección pública se realice conforme a un sistema de baremación previamente establecido y no por sorteo. Deben reforzarse la publicidad, transparencia, celeridad y eficacia de los procedimientos de adjudicación de viviendas.

6. Es necesario definir y regular el concepto de vivienda vacía e impulsar su correcto inventario, dinamizar la puesta a disposición en el mercado de alquiler de las viviendas protegidas deshabitadas y, en caso contrario, adoptar medidas de intervención pública.

7. Es necesaria la implantación de registros de viviendas protegidas, o la mejora de los ya existentes, donde se inscriban todas ellas. Dichos registros deben contener datos suficientes para permitir un control fiable del número de viviendas, y además estar diseñados de modo homogéneo en las distintas comunidades autónomas.

8. En relación con las ayudas a la vivienda proponemos que se revisen y que se mejore su gestión para evitar el retraso en la resolución de las convocadas y en el pago de las ya reconocidas.

   Debe hacerse efectivo el sistema de ayudas para el fomento del alquiler y de la rehabilitación edificatoria y de la regeneración y renovación urbanas.

   Debe mejorarse la fiscalidad de la vivienda y aliviar el esfuerzo para mantenerse en la vivienda por las personas que, por circunstancias sobrevenidas no imputables a ellas, no puedan hacer frente a sus obligaciones.

9. Deben hacerse efectivos los patrimonios públicos de suelo, y estudiarse la creación por las comunidades autónomas de patrimonios o bancos de suelo público destinados a la construcción de viviendas de protección oficial o promoción pública.

10. La Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) y el Fondo Social de Viviendas (FSV) son actores cualificados del mercado de vivienda. Consideramos que en política de vivienda se debe tener en cuenta las bolsas de vivienda, entre ellos las de la SAREB, las entidades financieras y el FSV.

    Deben ampliarse los supuestos y flexibilizar los requisitos para que las personas y familias que han perdido sus viviendas puedan acceder a las que nutren el Fondo Social de Vivienda».

10 SEGURIDAD SOCIAL Y EMPLEO

10.1 SEGURIDAD SOCIAL

Consideraciones generales

Como viene siendo habitual, el mayor porcentaje de quejas recibidas en este ámbito, concretamente un 78,05 por ciento, se refieren a prestaciones. La segunda materia en términos cuantitativos son los asuntos relativos a cotización y recaudación, que totalizan un 10,9 por ciento de las quejas, muchas de ellas relacionadas con embargos.

La relación de no admisiones y admisiones continúa igualmente la tendencia de años anteriores. El porcentaje global de admisión fue del 29,1 por ciento, lo que en buena medida se debe al alto número de inadmisiones existentes respecto de las prestaciones. El motivo más extendido de no admisión es el no apreciarse indicios de irregularidad administrativa, lo que ocurre casi en cuatro de cada cinco casos.

Esta circunstancia se debe principalmente al alto grado de regulación existente en este ámbito, en el que resulta poco habitual la existencia de conceptos jurídicos indeterminados o la indefinición de situaciones fácticas que puedan suscitar una duda sobre si existe o no derecho a acceder a una determinada prestación. En porcentajes mucho más discretos (alrededor de un 6 % para cada uno) se sitúan como motivos más frecuentes de inadmisión a trámite la falta de respuesta por parte de los interesados a solicitudes de ampliación de datos, el que el asunto esté sometido a actuaciones judiciales o la verificación de que sobre la cuestión planteada no ha existido una actuación administrativa.

Respecto de las admisiones, el 85 por ciento de ellas se realizan, por este orden, con el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS). La **Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social** ha recibido el 4,4 por ciento de las admisiones, la mayor parte de ellas relacionadas con la actividad de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

El ritmo de contestación a los escritos de esta institución en este campo está entre los mejores de la Administración General del Estado. La emisión de primeros requerimientos afecta al 10 por ciento de las admisiones, los segundos requerimientos resultan muy escasos y tan solo en un expediente resultó necesario emitir un tercer requerimiento en los últimos días de 2015.

La tramitación de quejas ha dado lugar a la emisión de once recomendaciones y siete sugerencias.

En cuanto a la conclusión de expedientes, un 57,7 por ciento han finalizado con la apreciación de que la Administración había actuado conforme a lo previsto en la normativa. En el 26,5 por ciento de las contestaciones, la actuación de la Administración se ha corregido, de manera total o parcial, como consecuencia de la actividad del Defensor del Pueblo. Los expedientes en que la tramitación ha concluido con diferencia de criterios entre esta institución y el organismo concernido en cada caso han sido escasos y, un año más, el mayor número de los mismos afecta a quejas individuales sobre prestaciones, materia en que los cierres discrepantes suponen el 3,7 por ciento de las conclusiones.

Como se viene señalando desde el informe del año 2013, esta institución trasladó al Congreso de los Diputados y al Senado la petición apoyada por múltiples ciudadanos para la convocatoria de un referéndum, con vistas a realizar una reforma constitucional que establezca el carácter público de las pensiones y su revalorización automática. En el 2015 se han recibido nuevas firmas sobre este mismo asunto, cifradas por los propios interesados en 170.000, que igualmente se han dirigido a la Presidencia del Congreso de los Diputados, así como la petición de los comparecientes de ser recibidos por la Comisión del Pacto de Toledo (13024336).

10.1.1 Campos de aplicación: afiliaciones, altas y bajas

La **Tesorería General de la Seguridad Social** (TGSS) generalizó el uso de notificaciones electrónicas a partir del año 2013, en cumplimiento del compromiso de modernización y mejora de la gestión de procedimientos, y determinó los sujetos obligados a recibir por este medio las notificaciones y comunicaciones.

Pese a la eficacia de este canal de comunicación, se ha tenido conocimiento de algunas disfunciones. Se han iniciado actuaciones ante dicha entidad por la falta de aviso de la existencia de notificaciones en la página web de la Seguridad Social. El perjuicio se agrava al existir un plazo limitado de diez días para el acceso a las notificaciones. Se ha señalado a ese organismo que actuaciones de esta institución han permitido dar solución a un problema similar, referido al portal de notificaciones electrónicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que ha incluido un sistema de doble aviso mediante correo electrónico de la caducidad de la notificación (15014962).

En el pasado informe se reflejó la solicitud de información cursada a la **TGSS** y a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social**, sobre los requisitos exigidos a ciudadanos no comunitarios, cónyuges

o parejas de hecho registradas de españoles, para realizar trabajos por cuenta propia en España. Esta actuación tuvo su origen en la baja de oficio de una ciudadana nigeriana, con vínculo matrimonial acreditado con español, que pese a figurar inscrita en el Censo del impuesto de actividades económicas (IAE) y exponer su intención de realizar una actividad de venta ambulante en el país, vio denegada su petición de tarjeta residencia de familiar de ciudadano de la Unión, por carecer de recursos económicos.

La Secretaría General de Inmigración y Emigración ha manifestado que en la concesión de las citadas tarjetas se ajusta al criterio de la Orden PRE/1490/2012, de 9 de julio, y admite como prueba de actividad por cuenta propia, para familiares de españoles no comunitarios, la inscripción en el Censo del IAE, la justificación de su establecimiento mediante la inscripción en el Registro Mercantil, o el documento de alta o situación asimilada al alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social.

Por su parte, la TGSS expone que para cursar el alta en la Seguridad Social, solo exige el documento identificativo, acreditación del vínculo matrimonial con comunitario y los documentos específicos comunes a los demás trabajadores, pero condiciona tales altas al requisito de residir y encontrarse legamente en España, de conformidad con lo establecido en la Ley General de la Seguridad Social y en el Reglamento General sobre altas y bajas en la Seguridad Social. Por ello, cuando tiene conocimiento de la denegación de una tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión, cursa la baja de oficio.

Según la información recibida, la concreta petición de la interesada se denegó por estimarse realizada en fraude de ley, si bien se constata que el criterio general seguido por ambos organismos, resultar acorde con las normas citadas, por lo que ha finalizado la actuación (14018791).

10.1.2 Cotización y recaudación

En los últimos años se han reconocido nuevos incentivos de cotización a trabajadores por cuenta propia menores de 30 años, más beneficiosos que los anteriormente existentes. Tales beneficios pretenden favorecer el crecimiento de la economía a largo plazo y reducir el desempleo juvenil. Entre los requisitos previstos está que se trate de la primera alta, o que no se hubiera estado en situación de alta en los cinco años inmediatamente anteriores a la solicitud. Como se señaló en el pasado informe, la **Tesorería General de la Seguridad Social** aplica un criterio rigorista y entiende que solo cabe una bonificación por persona, pese a que el peticionario cumpla los requisitos señalados.

A juicio del Defensor del Pueblo, dado que la norma establece expresamente un límite temporal de cinco años a partir del cual se puede solicitar una nueva bonificación, la Administración va más allá de lo que las normas pretenden. Ello supone penalizar a

los jóvenes emprendedores que buscan una segunda oportunidad en el ámbito empresarial. Por tal motivo, se han formulado dos **Sugerencias** y una **Recomendación,** solicitando una interpretación menos restrictiva, acorde con el espíritu de la ley. Las anteriores argumentaciones no han sido aceptadas, por lo que las actuaciones han concluido con diferencia de criterios (14008452 y 14016806).

Se ha sometido igualmente al **Ministerio de Empleo y Seguridad Social** y al **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** la posibilidad de contemplar la situación de los trabajadores que se encuentran prestando servicios con contrato indefinido y que durante la vigencia del mismo son reconocidos en un grado de discapacidad inferior al 65 por ciento en las bonificaciones de las cuotas de la Seguridad Social, previstas en la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo. La **Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad** ha manifestado su apoyo a la medida y está pendiente de recibirse el informe de la **Dirección General de Empleo** (15012829).

No se ha alcanzado una conclusión favorable en otro asunto, reflejado en el informe del pasado año, en el que se instó a la **TGSS** y a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** a prolongar el plazo para que los trabajadores en situación de pluriactividad pudieran solicitar la devolución de excesos de cotización o, al menos, que se les facilitara información escrita sobre la existencia de un plazo para formular tal solicitud. Los interesados deben solicitar dicha devolución en los cuatro primeros meses del ejercicio siguiente. Por desconocimiento o falta de la debida información, en ocasiones finaliza el plazo antes de que presenten su solicitud.

Ambos organismos han afirmado que este plazo aparece cada año recogido en la correspondiente ley de presupuestos generales del Estado, y que los interesados pueden conocer su situación de cotización a través de la sede electrónica de la Seguridad Social, o a través de los canales habituales de comunicación. Esta institución considera, no obstante, que la peculiaridad de la situación expuesta, merecería una información más clara y detallada por parte de la Administración (13025441).

Otro tema iniciado también en el año 2014, se refiere a la **Recomendación** dirigida a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social**, para impulsar las medidas legislativas que permitan que la TGSS pueda sustituir la voluntad de la empresa que incumple la obligación recogida en el Estatuto de los Trabajadores, de suscribir un convenio especial en favor de trabajadores con 50 o más años de edad, despedidos en el marco de expedientes de regulación de empleo (ERE). Las sanciones pecuniarias aplicables no parecen haber resultado suficientemente disuasorias. Por ello, se expuso la necesidad de poner fin a la contradicción que supone que solo pueda suscribirse el convenio de forma voluntaria, pero en este supuesto concreto resulte obligatorio para la

empresa, dado que la falta de suscripción por decisión unilateral del empresario, frustra la finalidad protectora que la norma tiene.

La citada Secretaría de Estado no acogió el criterio de esta institución, ya que entiende que debe ser la **Inspección de Trabajo y Seguridad Social** la que exija el cumplimiento de dicha obligación legal. Por otro lado, se remite al orden jurisdiccional social para el reconocimiento de este derecho. No obstante, en 2015 esta institución ha **reiterado** la **Recomendación,** solicitando a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que reconsidere la cuestión, o busque otras medidas alternativas, como pudiera ser la modificación de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), para establecer un sistema sancionatorio más riguroso, o multas compulsorias. En su respuesta el centro directivo indica que considera suficiente la vigente regulación de la LISOS para corregir la citada conducta, y entiende que como su entrada en vigor se produjo en 2013, no se dispone de datos concluyentes sobre su efectividad. Del asunto se dio también traslado a la **Secretaría de Estado de Empleo,** que se ha mostrado más favorable a asumir la posición del Defensor del Pueblo, por lo que se está a la espera del resultado del estudio que manifestó estar realizando sobre la cuestión (14004621, entre otras).

10.1.3 Prestaciones por incapacidad

Incapacidad temporal

La falta de pago de la prestación de incapacidad temporal, por recaída, a un desempleado perceptor de subsidio de desempleo, por parte de la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales ASEPEYO, planteó la necesidad de determinar el organismo responsable del pago de la prestación, dado que la citada mutua consideraba que la prestación debía ser abonada por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

Esta institución estimó que en tal supuesto el pago de la prestación corresponde a las mutuas, por lo que solicitó información de la **Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social,** la cual consideró que la entidad mutual actuó de acuerdo con la normativa al denegar la prestación de incapacidad temporal. Sin embargo el **SEPE** comunicó que, tras la revisión del expediente, consideraba que la Mutua había cometido un error y que debía reconocer el derecho del ciudadano a percibir la prestación de incapacidad temporal, aunque no estuviera en situación de alta en la Seguridad Social en el momento de la recaída.

En paralelo, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social varió su criterio, al apreciar que la concreta situación analizada era derivada de accidente de trabajo, y asumiendo la posición del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS),

según el cual debe reconocerse el subsidio de incapacidad temporal en los casos de recaída, aun cuando el interesado en la fecha de la nueva baja médica no se encuentre en situación de alta ni asimilada al alta. La Mutua procederá a reconocer el derecho a la prestación económica al interesado y le ha requerido para que aporte certificado del SEPE sobre las cantidades abonadas en el período de incapacidad temporal reclamado, para evitar dar lugar a duplicidad en el pago de las prestaciones de la Seguridad Social (14022052).

Continúa en curso una actuación iniciada con la **Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social**, por asumir la Mutua ASEPEYO el control y seguimiento de la baja médica del interesado, afectado por un proceso de incapacidad temporal por contingencias comunes, sin comunicarle que ello no implicaba la asunción de los tratamientos destinados a trabajadores en situación de baja médica por dichas contingencias. La aceptación de los servicios de la Mutua por parte del compareciente supuso su exclusión temporal de la lista de espera del correspondiente servicio de salud, aunque el problema se recondujo al facilitarle finalmente dicho servicio el tratamiento de rehabilitación que precisaba (15007322).

Incapacidad permanente

A instancias del Diputado del Común de Canarias, se solicitó información al **Instituto Nacional de la Seguridad Social** (INSS), sobre las razones por las que en esa comunidad autónoma los enfermos de fibromialgia, fatiga crónica y sensibilidad química múltiples, a los que se reconoce judicialmente su incapacidad permanente absoluta, sin fijar plazo para su revisión médica, son puntualmente requeridos a tal fin al año de la firmeza del fallo judicial. Los afectados alegaban que esto les ocasiona gastos de pruebas e informes médicos actualizados y les obligaba a entablar nuevas actuaciones judiciales.

La entidad gestora ha negado cualquier trato desigual para este tipo de enfermedades, con relación al resto de patologías, por lo que se ha concluido la tramitación, sin perjuicio de indicar al Diputado del Común la posibilidad de remitir los casos concretos de los que pueda tener conocimiento, para su estudio (14014316).

Debe mencionarse la actuación iniciada por la falta de desarrollo reglamentario de la previsión del artículo 137.3 de la Ley General de la Seguridad Social para la elaboración de una lista de enfermedades que permita determinar los distintos grados de incapacidad y el régimen de incompatibilidades de los mismos. En concreto, la solicitante pretende tal determinación a efectos de la calificación de incapacidad permanente en personas que padecen carcinoma. Estas disposiciones debían ser aprobadas por el Gobierno durante el ejercicio 1999. La **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** ha

argumentado la complejidad técnica que supone objetivar y llevar a un texto normativo una cuestión vinculada con la profesión que se ejerce, unida a la reducción que para esa concreta profesión supone padecer una determinada enfermedad en un determinado estadio. Pese a que esta actuación se ha dado por concluida, ha motivado el inicio de actuaciones con vistas a elaborar un estudio sobre la cobertura social de los enfermos oncológicos (15002525).

Al cierre de este informe se encuentra pendiente de contestación la solicitud de información realizada a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social**, para conocer las medidas previstas para agilizar el reconocimiento de las declaraciones de incapacidad realizada por otros Estados miembros de la Unión Europea, en favor de emigrantes retornados. La compareciente apuntaba que los retornados a quienes se ha reconocido dicha incapacidad, se ven afectados por un procedimiento diferenciado respecto de aquellos españoles que, en su misma situación, permanecen en el país al que emigraron sin regresar a España (15014954).

10.1.4 Prestaciones por maternidad o paternidad y riesgo durante el embarazo

Con relación a la queja, a la que se hacía mención en el informe anual anterior, acerca de la posibilidad de revocación de la opción de acogerse al descanso de maternidad posterior al parto por parte de la madre, en los casos en los que no haya ejercitado el derecho de opción a favor del padre y el cuidado del menor le resulte imposible por causas sobrevenidas, se han ampliado las actuaciones con el **Instituto Nacional de la Seguridad Social**, que se ha pronunciado a favor de la aplicación de un criterio flexible para revocar la opción solicitada por los progenitores al inicio del descanso y del principio de corresponsabilidad como inspirador de la regulación de la materia. La entidad gestora ha manifestado su disposición a revisar la solicitud inicial de los interesados que, por motivos laborales, pidieron modificar los períodos de descanso, siempre que acrediten las circunstancias que justifiquen el cambio (15010700 y 13032958).

Se recibió también información de la **Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social**, que daba cuenta de su posición contraria a la equiparación del supuesto de filiación por sustitución a lo previsto para la adopción por no apreciar identidad de razón entre ambos supuestos. Estima que la vía de maternidad por sustitución resulta contraria al orden público español y señala que la maternidad a través de esta vía no se recoge entre las situaciones protegidas por la Ley General de la Seguridad Social ni se prevé en la Ley del Estatuto de los Trabajadores como causa de suspensión del puesto de trabajo, que es el presupuesto de las prestaciones por maternidad o paternidad. Al no apreciarse que el criterio de la mencionada Dirección General vulnere la normativa de aplicación, se finalizaron las actuaciones y se comunicó

al interesado que es en las Cortes Generales, como órgano de representación de la soberanía popular donde correspondería debatir este asunto (14019121).

10.1.5 Pensiones

Continúan siendo numerosas las reclamaciones de ciudadanos que discrepan con las resoluciones denegatorias de pensión contributiva, por no reunir el período de carencia; con el importe de la pensión reconocida; o se quejan de los perjuicios ocasionados por cambios normativos. En la mayor parte de supuestos no se aprecia la existencia de una irregularidad que permita el inicio de actuaciones.

Ello no ha impedido que se realicen intervenciones generales, como la referida a reclamaciones de complemento a mínimos a pensionistas que obtienen subvenciones para la rehabilitación de sus viviendas, en entornos protegidos. Estas ayudas se otorgan, precisamente, en atención al bajo nivel de rentas de los solicitantes, pero determinan una ganancia patrimonial a efectos tributarios, y produce el efecto indeseado de que los pensionistas tengan que devolver un complemento de pensión, que precisan para su supervivencia. El **Ministerio de Presidencia** ha eludido pronunciarse sobre el fondo de la **Recomendación** de esta institución, de promover la exención de estas subvenciones como ganancia patrimonial en el IRPF, remitiéndose al criterio de los Ministerios de Empleo y Seguridad Social y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas**,** que no han adoptado ninguna medida al respecto y señalando que existen otras ayudas también sometidas a tributación. A juicio del Defensor del Pueblo, esta cuestión hubiera merecido mayor atención por parte de los poderes públicos en virtud de su obligación de garantizar la suficiencia económica de los pensionistas (12217550).

También se formuló una **Recomendación** al **Instituto Nacional de la Seguridad Social** (INSS), sobre la práctica de suspender automáticamente el pago de la pensión, sin previa notificación, a ciudadanos residentes en el extranjero, cuando incumplen la obligación de remitir una fe de vida en el primer trimestre de cada año. Se trata de un acto limitativo de derechos, que afecta a personas de avanzada edad y que, en muchos casos, precisan la asistencia de terceras personas. Esto le sucedió a una ciudadana residente en Francia, que padece una enfermedad neurodegenerativa, que en el año 2007 dejó de enviar este documento a España. El pago de la pensión pudo reanudarse tras ser alertada su hija por la entidad financiera, y conocer el motivo de suspensión, pero ha supuesto que deje de percibirla durante siete años. La Administración ha indicado que el procedimiento recomendado se aplica, en esencia, desde el 2013, si bien resulta evidente que en el caso analizado dicha actuación no se realizó, probablemente por haberse acordado la suspensión tiempo atrás (14020283).

Resulta preciso hacer mención a un número relevante de quejas, referidas a retenciones y embargos practicados por la **Tesorería General de la Seguridad Social** (TGSS), en la que los interesados consideran que no se respeta el límite legal del artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, al percibir salarios o pensiones inferiores al salario mínimo interprofesional. La mayor parte de las intervenciones afectan a embargos en los saldos acreedores de las cuentas corrientes de los afectados. El dinero o cuentas corrientes de cualquier clase, se sitúan en el grupo primero del orden de embargos, pudiendo embargarse el saldo acreedor, por equipararse su cuantía al dinero en efectivo. En el supuesto de constatarse algún error, la TGSS devuelve las cantidades embargadas, con los correspondientes intereses.

Para finalizar este epígrafe procede dar cuenta de que se concluyeron las actuaciones iniciadas con motivo del cese en el pago de una pensión de viudedad por estar pendiente de resolución judicial el recurso interpuesto por Previsión Sanitaria Nacional contra la resolución, dictada por la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social**, en la que se fijaron los costes de integración de los beneficiarios de aquella en el régimen general de la Seguridad Social derivados de la extinción del régimen de previsión de los médicos de las entidades de asistencia médico-farmacéutica y de accidentes de trabajo (15000624).

10.1.6 Desempleo

Acceso a la página web

En este epígrafe puede reseñarse las dificultades para acceder a la página web del **Servicio Público de Empleo Estatal** (SEPE) y presentar una queja por esta vía, ya que la citada página parecía funcionar bajo un determinado entorno operativo y el interesado no conseguía realizar las operaciones.

El SEPE comunicó que las aplicaciones del portal web, están diseñadas principalmente para su funcionamiento en los navegadores de uso más general, aunque también se ha probado con otras aplicaciones con un índice de empleo relevante. Por ello, el hecho de que las aplicaciones puedan presentar problemas de compatibilidad depende del navegador utilizado y de su configuración, pero no del sistema operativo sobre el que se trabaja. Se señala también que, cuando un usuario tiene algún problema concreto de incompatibilidad, es conveniente que se ponga en contacto con el SEPE. En la mayoría de los supuestos el problema se debe a la configuración del navegador y el equipo de soporte facilita directamente la solución al usuario. En aquellos casos puntuales en los que se ha detectado un problema real de compatibilidad, se procede a comunicarlo a los equipos de desarrollo, para llevar a cabo las correspondientes modificaciones.

Sobre las dificultades denunciadas a la hora de comunicarse con el SEPE, se indica que en la pagina web, pulsando la pestaña «contacta», se ofrecen tres tipos de comunicación: vía telefónica, vía internet (mediante formulario) y a través de un localizador de oficinas. La entidad gestora manifiesta igualmente que en la página principal de la sede electrónica figura el medio para presentar quejas y sugerencias. En atención a las explicaciones recibidas se ha dado por finalizada la actuación (14002653).

Notificaciones postales

En el informe del año 2014, se dio cuenta de las actuaciones realizadas ante el **SEPE** por las incidencias en la gestión de notificaciones a través del operador de correos UNIPOST y las consiguientes reclamaciones por falta de notificación, que desembocaron en el cambio de la empresa responsable de esta tarea.

En 2015 se ha reactivado la recepción de quejas por esta cuestión. Los ciudadanos perceptores de prestaciones o subsidios por desempleo plantean que han sido sancionados por no atender los requerimientos de comparecencia y que no han tenido conocimiento de las comunicaciones remitidas por las correspondientes direcciones provinciales en que se les citaba. Solicitada información al **SEPE**, este comunicó que el servicio fue nuevamente atribuido a la entidad que inicialmente lo venía realizando, por aplicación de los criterios de evaluación de la contratación pública y en atención a las consideraciones realizadas por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en el recurso que la empresa interesada presentó.

Respecto de las notificaciones a los interesados, se comprobó que se encontraban ausentes en el momento del reparto y que, después de haberse realizado varios intentos de notificación, no recogieron los certificados en la oficina del operador postal en las que fueron depositados, por lo que las notificaciones se realizaron conforme a las normas de procedimiento administrativo (15010246, entre otras).

Sistema de cita previa y oficinas de prestaciones

Desde la implantación del sistema de cita previa para la solicitud de las prestaciones o subsidios por desempleo, esta institución ha realizado diversas actuaciones, y su oportuno seguimiento para verificar la eficiencia de las medidas adoptadas. En 2015, se ha solicitado del **SEPE** información sobre la posibilidad de implantar en las oficinas de prestaciones, puestos informáticos para que los interesados puedan realizar gestiones, tanto de solicitud de cita previa, como de presentación de solicitudes y consulta de sus expedientes, así como sobre la viabilidad de habilitar un teléfono gratuito para la solicitud de cita previa.

La referida entidad gestora señaló que el coste de dichas medidas no resulta asumible, añadiendo que se han habilitado teléfonos provinciales, para que no impliquen coste añadido a aquellas personas que dispongan de tarifa plana y que esta iniciativa se refuerza con publicidad en las páginas web, y en las oficinas de prestaciones del propio organismo (15003295 y 15009990).

Esta institución ha señalado al **SEPE** que resulta obligado que los funcionarios de las oficinas de prestaciones informen a los interesados de que tienen la posibilidad de presentar formalmente la solicitud, aunque los primeros indicios apunten a que puede no corresponderle la prestación o el subsidio que pretende, así como a interponer reclamación administrativa contra la resolución que se dicte (15008517).

Prestación por desempleo

Como consecuencia de una queja, se solicitó del **Servicio Público de Empleo Estatal** información sobre el criterio de aplicación seguido respecto de la doctrina sentada en sentencias del Tribunal Supremo, dictadas en unificación de doctrina en el año 2014, en las que se ha establecido que la falta de comunicación de la salida al extranjero supone la suspensión de la prestación y no la extinción y la pérdida de la prestación durante el período de ausencia.

El SEPE estima que en tales sentencias no se hace mención a que esta situación está tipificada como falta muy grave y sancionada con la extinción de la prestación o subsidio por desempleo, de acuerdo con lo previsto en la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. Ya que el interesado en una queja ponía de relieve el desconocimiento de la obligación de comunicar la salida al extranjero, se ha reiterado la necesidad de que la información que se proporcione a las personas desempleadas se ajuste a sus situaciones particulares (14016326).

A juicio de esta institución, el abono del impuesto de actividades económicas (IAE), que grava el ejercicio de actividades profesionales o artísticas no presupone, necesariamente la realización de un trabajo productivo, por lo que la incompatibilidad del alta con la percepción de la prestación por desempleo, viene establecida con la prestación de servicios y no con el pago del referido impuesto. De conformidad con tal criterio, se han formulado al **SEPE** dos **recomendaciones** para que, en los casos de desempleados que se encuentren en alta en el IAE y acrediten no haber realizado actividad ni percibido ingreso alguno, se conceda la prestación o subsidio por desempleo, así como para que se dejen sin efecto las resoluciones de revocación de prestaciones o subsidios por desempleo por tal motivo, procediendo a la revisión de los expedientes. En consonancia con las recomendaciones se formuló una **Sugerencia** para su aplicación al caso concreto (14018205).

El Tribunal Supremo estableció la necesidad de coordinar el abono de las prestaciones de desempleo y la aplicación de las indemnizaciones en los casos en que un despido colectivo sea anulado, y determinó que el trabajador no está obligado a reintegrar las prestaciones por desempleo y corresponde a la empresa el reintegro, previa deducción de los salarios que puedan corresponder al trabajador. El criterio de esta institución es que han de aplicarse a este caso las previsiones del artículo 111 de la Ley de la jurisdicción social, retrotrayendo los efectos económicos al momento en que el empresario adoptó la decisión de indemnizar en lugar de readmitir. Por tanto, se ha dirigido al **SEPE** una **Recomendación**, pendiente de respuesta en la fecha de cierre de este informe, para la general aplicación de este criterio, de modo que se reclame a las empresas el abono de las prestaciones por desempleo percibidas por sus trabajadores. En coherencia con la Recomendación, se ha remitido una **Sugerencia** para que se deje sin efecto la resolución de reintegro que afecta a la interesada en la queja (15008704).

En los casos en que se produce un despido hallándose el trabajador en situación de desempleo se descuenta del subsidio por desempleo el tiempo de incapacidad temporal, como ya consumido, cuando se trata de una contingencia común pero no en el caso de contingencias laborales. Tampoco se descuenta dicho período en las prestaciones de baja por maternidad y paternidad.

La queja de una trabajadora que fue despedida cuando se encontraba en situación de incapacidad temporal por embarazo de alto riesgo, considerado como contingencia común, determinó que se formulara una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social**, a fin de que se modifique la normativa para equiparar estos supuestos a las contingencias laborales.

A juicio del Defensor del Pueblo, las complicaciones que puedan sufrir las mujeres embarazadas en los casos en los que, según criterio de los facultativos, deban interrumpir el desempeño de su actividad laboral por existir riesgo para la salud de la madre, del feto o de ambos, no pueden calificarse como alteraciones de la salud constitutiva de enfermedad común. Las embarazadas no son personas enfermas, sino mujeres en circunstancias de riesgo por razón del trabajo que desempeñan que deberían ser objeto de tratamiento diferenciado y de especial protección.

La Secretaría de Estado de la Seguridad Social no ha aceptado dicha Recomendación, al considerar que, en tanto no se produzca el descanso por maternidad, la baja por riesgo durante el embarazo ha de articularse a través de la prestación de incapacidad temporal derivada de enfermedad común. Según el citado centro directivo, la contingencia profesional se asocia exclusivamente a las bajas médicas que tengan su origen en un accidente de trabajo o enfermedad profesional, en la que sea la propia naturaleza y condiciones del trabajo la que constituya una amenaza de daño para la gestación.

Ha de hacerse constar la diferencia de criterio de esta institución respecto de la postura de la Administración, pues carece de sentido que en los casos de trabajadoras embarazadas obligadas a guardar reposo se descuente en la prestación por desempleo que pudiera corresponderles el tiempo que pasaron en incapacidad temporal, ya que durante el período en que debe permanecer de baja laboral no pueden buscar trabajo de forma activa, ni aceptar ofertas o realizar cursos de formación, lo que supone una merma en sus expectativas para la búsqueda de nuevo empleo y en su derecho al trabajo en igualdad de condiciones (14008423).

El **SEPE** ha procedido a revisar los expedientes y a reconocer las pretensiones de los interesados, a reconocer determinados derechos con carácter retroactivo, a dejar sin efecto sanciones por incomparecencia o a reanudar el abono de las prestaciones suspendidas, después de que esta institución iniciará actuaciones al admitir a trámite las correspondientes quejas. Ha de destacarse que este Servicio Público suele reconocer en la fase inicial de la actuaciones los errores cometidos, lo que evita tener que continuar la tramitación para lograr reconducir los problemas suscitados (14015343, 14018034, 14018177, entre otras).

La institución, en cumplimiento del deber de velar para que la Administración resuelva expresamente las solicitudes y reclamaciones que le son formuladas, se ha dirigido al **SEPE**, que ha resuelto algunas reclamaciones previas con demora, una vez iniciadas las actuaciones (14021007, 15008670, entre otras).

Se iniciaron actuaciones ante el **SEPE** con relación a una prestación por desempleo denegada al apreciarse fraude de ley en el caso de una ciudadana que había cesado voluntariamente en su anterior relación laboral de carácter indefinido y formalizado posteriormente un contrato temporal para obra y servicio con duración de un mes.

Respecto de los fundamentos de la denegación de la prestación por desempleo, el SEPE indicó que en casos como el aquí señalado se atiene a la Recomendación efectuada por el Defensor del Pueblo en septiembre de 2002, de manera que el trabajador no tiene que demostrar inicialmente que no ha incurrido en fraude, sino que es el SEPE el que debe verificar el mismo. Así, el citado Servicio estima que deben descartarse las consideraciones de existencia de fraude de ley en los supuestos de cese voluntario seguido de una contratación de corta duración, debiendo analizarse la existencia de otros factores como pueden ser la relación familiar, la vida laboral, la categoría profesional o las retribuciones. En aplicación de estos criterios se procedió a reconocer la prestación por desempleo solicitada.

En la queja se indicaba, además, que existía tardanza en resolver las reclamaciones previas presentas ante la Dirección Provincial del SEPE en Sevilla,

circunstancia que el SEPE negó en su informe de respuesta. Según señaló, cuando existen fluctuaciones que puede dar lugar a ciertas acumulaciones se ponen en marcha medidas de refuerzo (15010691).

Prestación de cese de actividad para trabajadores autónomos

En el informe del pasado año se daba cuenta de las actuaciones realizadas respecto de los requisitos para acceder a la prestación por cese de actividad. Al aprobarse la modificación normativa instada por el Defensor del Pueblo, se procedió a dar por finalizadas las actuaciones.

Por las quejas recibidas con posterioridad se constató que las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales denegaban la prestación de cese de actividad, al estimar que no se acreditaba el nivel de pérdidas exigido para acceder a la prestación en los casos en que, a pesar de confirmarse una reducción considerable en los ingresos, existían beneficios líquidos anuales aunque estos no alcancen un mínimo que permita la subsistencia.

Por ello, se formularon tres **recomendaciones** a la **Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social**, para que se regule por norma reglamentaria cuándo ha de considerarse que se está en una situación de pérdidas de este tipo; que dicha situación se configure tal y como está siendo apreciada por los Tribunales Superiores de Justicia que se han pronunciado sobre el asunto; y que, para el caso de que no se considere oportuno realizar el desarrollo reglamentario recomendado, se dicten al menos instrucciones en el sentido indicado. También se formula una **Sugerencia** sobre el caso concreto. La Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social ha remitido contestación de la que no se infiere con claridad la aceptación de las Recomendaciones, por lo que las actuaciones continúan abiertas (15010776).

Subsidio de desempleo

Se ha señalado al **Servicio Público de Empleo Estatal,** la necesidad de mejorar los sistemas de ayuda informática a la verificación de los requisitos para acceder a estos subsidios para el desarrollo de las funciones de tramitación, para evitar en lo posible errores derivados de informaciones parciales o erróneas (14021538).

En el informe del año 2014, se indicaba que se había solicitado información de la **Secretaría de Estado de Empleo** sobre el cambio de criterio para el reconocimiento del subsidio de desempleo para liberados de prisión, en virtud del cual se exigía hubiera cumplido condena en un centro penitenciario en España. La citada Secretaría de Estado

ha informado de que, atendiendo a las consideraciones del Defensor del Pueblo, ha revisado su posición y ha dispuesto la concesión de subsidio por desempleo a los españoles que cumplan condena en el extranjero, siempre que estos no hayan sido condenados por la comisión de delitos relacionados con los párrafos b) c) y d) del apartado 2 del artículo 36 del Código Penal. De acuerdo con ese criterio, el **SEPE** revisó la solicitud inicialmente para conocer el delito por el que el interesado en la queja fue condenado a los efectos de aplicar dicho criterio (14005770).

El **SEPE**, con motivo de la solicitud de información de una queja presentada ante esta institución, ha procedido a revisar las actuaciones realizadas y ha dejado sin efecto la revocación del subsidio y la reclamación del importe estimado como cobro indebido. También se ha logrado una resolución satisfactoria en otros casos individuales en los que se ponía de manifiesto errores en la apreciación de los requisitos exigidos para cada modalidad de subsidio, que muchas veces resultan muy casuísticos y de no fácil comprensión por los interesados (14017312, 14023394, 15001864, entre otras).

La Administración mantiene que, para determinar el cumplimiento de los requisitos de carencia de rentas, ha de computarse el importe de las becas públicas para estudios académicos percibidas por cualquiera de los miembros de la unidad familiar. Esta institución estima que tales becas no pueden considerarse como rentas sino como compensación de los gastos que implica para la familia la dedicación al estudio de alguno de sus miembros, ya que su cuantía tiene un destino específico para material didáctico; gastos de desplazamiento o residencia; escolarización y matrícula y no resultan computables para el cálculo de la renta de la unidad familiar. Tal interpretación ha dado lugar a formular una **Recomendación** al **SEPE** para que dicte instrucciones al objeto de que las becas para estudios concedidas a los hijos de los solicitantes de subsidio no se consideren como rentas de la unidad familiar.

Igualmente, se ha formulado una **Sugerencia** para que se dejen sin efecto las resoluciones por las que se resuelve la suspensión del subsidio, máxime cuando la beca se ha concedido por la condición de persona con discapacidad. El SEPE ha indicado que no acepta la Recomendación formulada, admitiéndose en cambio la Sugerencia y dejando sin efecto la resolución sobre suspensión del subsidio. Por ello, se ha procedido a elevar la Recomendación a la **Secretaría de Estado de Empleo**, con la intención de promover un cambio de posición en este asunto (15008125).

La extinción del subsidio por desempleo por ingresos de mínima cuantía provenientes de una actividad agraria ocasional, en concreto la recolección de aguacates en una planta de propiedad del interesado y su venta por importe total de 191,4 euros, fundamentó una actuación ante el **SEPE**. Esta entidad gestora revisó el expediente y comprobó que el interesado se hallaba de baja en el impuesto de actividades económicas y había declarado la venta a la Agencia Tributaria. Al estimar que la renta

declarada no puede considerarse actividad económica, se ha dejado sin efecto la extinción, anulando el cobro indebido y reanudándose la percepción del subsidio por desempleo (15009384).

Las perceptoras de subsidio por desempleo, mayores de 50 años y que forman parte de familias monoparentales, dejan de cumplir con el requisito de tener responsabilidades familiares al cumplir sus hijos la edad de 26 años, por lo que el mismo queda suspendido. Al estimar la existencia de una posible discriminación para las mujeres mayores de 50 años, ya que al estar suspendido el subsidio no pueden acceder al Programa de Renta Activa de Inserción (RAI) se solicitó información al **SEPE**. La respuesta oficial se limita a señalar que el artículo 219 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social es muy claro al referirse a la suspensión y extinción del subsidio, por lo que, en su criterio, no cabe una interpretación diferente. Dado que del contenido de la información se deduce que no se han aceptado las consideraciones planteadas por esta institución, se finalizó la actuación, dejando constancia del mismo al objeto de que las Cortes Generales tomen conocimiento de este asunto (15010064).

Renta Activa de Inserción (RAI)

Como se indicó en el informe del año 2014, el **SEPE** no reconoce el acceso a la RAI a los trabajadores con contratos a tiempo parcial que pueden calificarse de marginales, por las horas trabajadas o por el salario que perciben, por lo que el asunto se elevó a la **Secretaria de Estado de Empleo**. En la información remitida la Secretaría de Estado estima que únicamente pueden incorporarse al Programa de Renta Activa de Inserción quienes se encuentren totalmente desempleados y no aquellos con algún tipo de contrato, aunque el salario no resulte suficiente para su subsistencia. Esta institución puso fin a las actuaciones, dejando no obstante constancia de su discrepancia de criterios con esta posición de la Administración (13012543).

La pérdida de antigüedad en la demanda de empleo para el acceso al Programa de Renta Activa de Inserción, no contempla las entradas y salidas del territorio nacional, por desempleados residentes en ciudades fronterizas, como Melilla y Ceuta, que cuentan con lazos familiares con ciudadanos de Marruecos. Esta institución estima que deberían permitirse algunas salvedades en estos casos, cuando las salidas y entradas del territorio nacional se efectúen el mismo día. Tal como se recogía en el anterior informe anual, se solicitó el criterio de la **Secretaría de Estado de Empleo**, y al no aceptar el planteamiento de esta institución, se pusieron fin a las actuaciones con discrepancia de criterios (12278545).

Un ejemplo paradigmático de las complejidades burocráticas que afectan a estas prestaciones puede verse en una queja en la que el interesado indicaba que había

percibido prestación de desempleo en el año 1995 y que la Dirección Provincial del SEPE en Murcia le comunicó que la prestación fue dada de baja, en el año 1999, mediante código 40 (cobro indebido incobrable). Iniciadas actuaciones ante el **SEPE**, este organismo señaló que no le resultaba posible remitir las resoluciones adoptadas en su momento por haber sido destruido el expediente físico.

Se solicitó la remisión del informe de vida laboral del interesado, a efectos de determinar si en el citado año constaba la percepción de prestaciones y las cotizaciones realizadas. El SEPE informó de que, a la vista del expediente de la **Tesorería General de la Seguridad Social**, cuya copia le fue remitida por esta institución, se había procedido a estimar la solicitud de acceso al Programa RAI y a regularizar la prestación del interesado. Tras esto, fue necesario aún una nueva actuación para levantar la baja cautelar en la ayuda, al quedar acreditado que el interesado había presentado la declaración de la renta de las personas físicas correspondiente al ejercicio 2013 (13024114).

En el ámbito de las notificaciones por medios electrónicos, en el 2015 el **SEPE** ha informado de que el nuevo sistema de notificaciones telemáticas de citaciones se encuentra aún en fase de desarrollo y estima que su implantación podría llevarse a lo largo del próximo año (14014658).

Esta institución formuló una **Sugerencia** al **SEPE** para que aclarara a una interesada su actuación. En el marco de un procedimiento sobre percepción indebida de prestaciones se emitió una primera resolución, en la que por error aplicaba la normativa del régimen sancionador y, más tarde, se sustituyó por una segunda resolución en la que se comunicaba la exclusión del programa de ayudas solicitado y el inicio de otro procedimiento por percepción indebida de prestaciones. La interesada afirmaba desconocer el origen y consecuencias de la situación que le afectaba. La Administración emitió finalmente una comunicación aclaratoria (14017939).

Programa de Recualificación Profesional (PREPARA)

Un año mas, 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. La **Subdirección General de Recursos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social** intenta normalizar el ritmo de respuesta a los recursos de alzada, mediante la impartición de jornadas formativas sobre la tramitación y resolución de expediente, al objeto de reducir las incidencias más habituales. Esta institución ha solicitado una actualización de los datos para conocer la efectividad real de las medidas adoptadas (14022009).

Además, esta institución planteó al **SEPE** la posibilidad de incluir en las resoluciones por las que se acuerda la pérdida del derecho y la retirada de la ayuda, la posibilidad de solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado de acuerdo con lo estipulado en el artículo 111 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. El SEPE ha atendido esta propuesta y ha procedido a modificar el texto de las resoluciones de reintegro de las ayudas indebidamente percibidas del programa Prepara en el sentido indicado (14020646).

Programa de Activación para el Empleo (PAE)

A lo largo de 2015, se han recibido quejas por la rigidez que los ciudadanos aprecian en los requisitos de acceso al PAE, previstos en el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre. En concreto, las quejas hacen hincapié en la necesidad de haber percibido los tres programas de renta activa de inserción; el Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción o el Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo. Asimismo, se han dirigido a esta institución desempleados que no acreditan responsabilidades familiares y viven solos, y que por su edad tienen dificultades para el retorno al mundo laboral. En situaciones similares se hallan los desempleados que han estado en alta en el Régimen de Trabajadores Autónomos y que, a consecuencia de la crisis, han debido cesar en la actividad y que reclaman disponer de alguna fórmula para mejorar sus posibilidades de acceso al empleo.

Aun cuando el Acuerdo sobre el programa se firmó por el Gobierno y los interlocutores sociales, los sindicatos firmantes han puesto también de relieve la rigidez de los requisitos y la necesidad de ampliar y reordenar el sistema de protección social para los desempleados. Por todo ello, se solicitó información de la **Secretaría de Estado de Empleo** sobre las previsiones que pudieran adoptarse para facilitar la reinserción laboral de los desempleados de larga duración.

La citada Secretaría de Estado ha informado de que este programa es resultado del consenso con los agentes sociales que participaron en su elaboración, consensuaron los requisitos de acceso al mismo, las condiciones para permanecer en él y, también, la estimación del número de beneficiarios. También se destaca que se ha procurado admitir en el programa a trabajadores que previamente hubieran pasado por otros programas de inserción, como el RAI, el PRODI o el PREPARA, y hubieran percibido la prestación o subsidio por desempleo, siempre que cumplan los restantes requisitos. Se indica igualmente que estos programas deben tener coherencia con el conjunto del sistema de protección por desempleo y no deben sustituir al sistema de asistencia social.

También se alude a que está en preparación un nuevo programa, que se está estudiando junto con los interlocutores sociales, para desempleados de larga duración de entre 30 y 55 años y para el que se prevé una dotación de 129 millones de euros en los Presupuestos Generales del Estado para 2016. Esta institución realizará un seguimiento sobre esta iniciativa (15002314).

10.1.7 Derecho a la asistencia sanitaria

Debe dejarse constancia de la discrepancia de esta institución por el rechazo de la **Recomendación** formulada al **Instituto Nacional de la Seguridad Social** en 2014 y reiterada en 2015 a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social**, para el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria con cargo al Sistema Nacional de Salud, del colectivo de emigrantes retornados a España, que perciben una pensión de Suiza. Los citados organismos consideran que, en aplicación de los Reglamentos comunitarios, estos ciudadanos tienen cubierta la asistencia por Suiza y son titulares de un derecho propio.

Ante el rechazo de la petición del Defensor del Pueblo de permitir dar cobertura sanitaria a este colectivo, en su mayoría mujeres de avanzada edad, por límite de ingresos fijado en 100.000 euros anuales, o como beneficiarias de sus cónyuges, se recabó información del Consulado General Adjunto de Suiza en Barcelona, y de la Consejería de Empleo y Seguridad Social de la Embajada de España en Berna, para conocer la naturaleza y alcance de estas prestaciones. De los datos recibidos se deduce que el seguro de vejez y supervivencia de la Confederación Suiza puede otorgarse incluso a mujeres que no trabajaron en aquel país, si el cónyuge ejerció una actividad económica durante más de un año, y su importe puede ser inferior a cuarenta euros mensuales.

Al contrario de lo que sucede con el sistema de Seguridad Social español, la consideración de pensionista suizo no conlleva el derecho a la asistencia sanitaria, sino que este debe asegurarse mediante el pago de un seguro privado, obligatorio para las personas residentes en Suiza, ya sean menores de edad, trabajadores en activo o jubilados.

A la vista de lo anterior, el Defensor del Pueblo expuso a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social que, de acuerdo con el Anexo II del Acuerdo sobre libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros por una parte, y Suiza por otra, los perceptores de pensión suiza no están obligados a afiliarse al seguro de enfermedad de Suiza, sin que por ello estén sometidos al sistema de protección de aquel país, en lo que a la atención sanitaria se refiere. El hecho de que puedan optar, de forma voluntaria e individual, por abonar un seguro a las mutualidades

de previsión suizas de elevado coste, o suscribir un convenio especial con la Tesorería General de la Seguridad Social española —en la mayoría de casos por importe superior a las escasas pensiones que reciben—, no implica que pueda considerárseles titulares del derecho a la asistencia sanitaria, ni puede suponer un obstáculo o impedimento para su reconocimiento, conforme a la legislación española.

De acuerdo con este mismo criterio, distintos tribunales superiores de justicia han fallado en favor de los interesados, pese a lo cual la posición de los citados organismos continúa siendo contraria a la solución apuntada por esta institución (12015822, entre otras).

10.1.8 Seguridad Social internacional y reglamentos comunitarios

Con relación a los procedimientos seguidos al amparo de los Reglamentos comunitarios, continúan siendo significativas las demoras en la tramitación y resolución de asuntos por parte de Francia.

En noviembre de 2014, la Administración española se encontraba a la espera de recibir documentación en 25.000 expedientes, pese a las sucesivas reiteraciones de las correspondientes solicitudes realizadas. De los datos facilitados por el **Instituto Nacional de la Seguridad Social** se desprende que el origen de tal situación se debe, fundamentalmente, a la existencia en aquel país de numerosas instituciones con competencia sobre la materia, a las dificultades de traducción y a la falta de información a las autoridades españolas de los períodos acreditados por los solicitantes o de las resoluciones adoptadas.

Esa entidad gestora indicó que, en abril del 2015, se llevaron a cabo gestiones con el representante francés ante la Comisión Administrativa para la Coordinación de Sistemas de la Seguridad Social en Bruselas, informándole de la situación. También se ha contactado con la *Caisse Nationale D'Asurance Vieillesse*, enviándole la casuística de los problemas detectados. Se ha puesto fin a la actuación general, pero continúan los seguimientos individuales por los temas concretos llegados a la institución (14018375, entre otras).

Debe aludirse también a las actuaciones de oficio a las que ya se hizo mención en anteriores informes, como consecuencia de los retrasos detectados en procedimientos a los que se aplican los Convenios bilaterales de la Seguridad Social, en especial, los referidos a Argentina, Venezuela, México y Uruguay.

Con relación a Argentina, el **INSS** señala que se han efectuado numerosas gestiones ante la Administración Nacional de la Seguridad Social de ese país (ANSES), reiterando la necesidad de que se cumplan los acuerdos adoptados bilateralmente en las

sucesivas reuniones que, a petición de España, se han mantenido con sus representantes. También se ha solicitado la mediación del representante argentino de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), para resolver los expedientes pendientes. Dada la larga demora con que ANSES cumplimenta las peticiones de la Administración española, en octubre de 2015 se remitió el caso de un ciudadano al Defensor del Pueblo de la Nación Argentina.

Respecto a Venezuela, se participa que la Consejería de Empleo y Seguridad Social de la Embajada de España en Venezuela mantiene un contacto permanente con el Instituto Venezolano de Seguridad Social (IVSS), pero informa de la imposibilidad de establecer una comunicación fluida con los responsables de la aplicación del convenio, dados los continuos cambios de las personas con poder de decisión.

En lo que se refiere a Uruguay y México persisten los retrasos, si bien la Administración española realiza constantes reiteraciones de solicitudes. En agosto de 2015 se encontraban pendientes de resolución definitiva 495 expedientes en Uruguay y 147 en México. Se apunta una previsión de mejora para el intercambio electrónico con Uruguay, una vez se complete el programa informático previsto en el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (14010637, 14015097, 14017722, entre otras).

10.2 EMPLEO

10.2.1 Colocación y empleo

La carencia de empleo continúa siendo uno de los mayores problemas de la sociedad española. El desempleo afecta a trabajadores de todos los sectores de la sociedad, pero ha golpeado con mayor dureza a algunos colectivos, como son los mayores de 45 años y los jóvenes. Los primeros, porque tras perder su empleo encuentran grandes dificultades para reincorporarse al mercado laboral, y los jóvenes, por la dificultad de encontrar un primer empleo o conseguir uno de cierta estabilidad.

Las políticas activas de empleo son el instrumento esencial del que disponen los poderes públicos para favorecer la empleabilidad de las personas pertenecientes a estos colectivos, mediante medidas de orientación profesional, formación para el empleo, ayudas y subvenciones a la contratación o empleo público. Resulta necesario profundizar en estas políticas y, al propio tiempo, realizar rigurosas evaluaciones de sus resultados y de la eficiencia que cada línea o programa acredite. La evaluación permitirá comprobar su eficacia para cada colectivo en relación con el fin pretendido y reorientar las decisiones de los poderes públicos para que respondan a su objetivo.

Las políticas activas de empleo requieren un esfuerzo presupuestario considerable. Se debe insistir en la necesidad de extremar y agilizar los controles sobre el uso y asignación de los fondos destinados a la formación para el empleo y a las políticas activas destinadas a este fin y sobre la formación que imparten las entidades que los reciben.

Empleo juvenil

Resulta prioritario que los poderes públicos destinen todos los esfuerzos a revertir el problema del desempleo juvenil y posibilitar la incorporación de estos jóvenes al mercado laboral.

En el marco de la **Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven** 2013-16 y la Recomendación del Consejo Europeo de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, que propuso una iniciativa de empleo juvenil sufragada con fondos europeos de la que pueden beneficiarse las regiones europeas con tasas de desempleo juvenil superiores al 25 %, el Gobierno aprobó a finales del año 2013 un Plan de Implantación de la Garantía Juvenil. Por Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, ha aprobado el **Sistema Nacional de Garantía Juvenil**.

Para ser beneficiario de las medidas del Sistema Nacional de Garantía Juvenil es necesario inscribirse en un fichero. Las quejas recibidas se refieren a los perjuicios que ha ocasionado a algunos jóvenes la tardanza en la inscripción en el fichero, que les ha impedido acceder a empleo público o ser contratados.

Conforme se especifica en el artículo 113, apartado 2, del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, en el que se regula el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, «en los procedimientos para los que no se establezca expresamente lo contrario y que tengan por objeto la inscripción en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, una vez transcurrido el plazo de seis meses sin haberse comunicado o notificado esta, el sujeto interesado podrá considerar desestimada su solicitud por silencio administrativo, sin perjuicio de la subsistencia de la obligación de resolver».

Esta institución ha puesto de manifiesto a la **Secretaría de Estado de Empleo** que este plazo puede resultar excesivo y no da respuesta a incidencias como las detectadas en las que la demora en la inscripción originó la pérdida de oportunidades laborales. Por ello, la institución ha solicitado que se valore la posibilidad de adoptar medidas para que se agilice la notificación o comunicación de la inscripción y que, en todo caso, la demora en la inscripción, cuando la solicitud cumple los requisitos, no perjudique al interesado.

Por otra parte, los datos apuntan a que hasta el momento se ha inscrito en el fichero un porcentaje escaso de los posibles beneficiarios. El universo total al que se dirigen las medidas de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven está formado por 6.559.200 jóvenes, de los cuáles 4.186.500 constituyen la población activa entre 16 y 29 años (INE-EPA cuarto trimestre 2012) y 2.372.700 son jóvenes estudiantes en ese mismo rango de edad, posibles participantes de las líneas de actuación de Formación y Educación. Sin embargo, con cifras actualizadas a 31 de diciembre de 2015, el número de inscritos era de 179.161 posibles beneficiarios.

Resulta necesario determinar los motivos del bajo número de inscripciones e introducir las correcciones necesarias, bien sea en la línea de mejorar la información en las oficinas de empleo, la gestión administrativa del fichero o, en su caso, simplificar los requisitos y trámites de inscripción, para posibilitar que el mayor número de jóvenes se inscriban en el sistema y puedan acceder a estas medidas (15015993, 15015334, 15015658).

Con carácter general puede afirmarse que las distintas comunidades autónomas abordan con diferente intensidad las medidas dirigidas a mejorar las oportunidades de empleo de los jóvenes. Debe destacarse como positivo que Andalucía ha elaborado programas específicos para activar el empleo de los jóvenes, en parte financiados con fondos propios, (emple@joven y emple@30+, y más recientemente emple@25+), en los que se da un enfoque integral a la empleabilidad de los jóvenes y en los que se concentran las medidas y ayudas que pueden adoptarse para la mejora del empleo de este colectivo. Las quejas recibidas respecto del funcionamiento de estos programas se refieren fundamentalmente a la demora en los segundos pagos del importe de las subvenciones concedidas a los ayuntamientos para la contratación de jóvenes desempleados. La Consejería de Empleo justifica este retraso por la compleja justificación de los expedientes y ha adelantado a los ayuntamientos el tercer pago que les corresponde con cargo a su participación en los tributos de la comunidad autónoma (PATRICA) para que puedan hacer frente a las obligaciones derivadas de la contratación (15009522, 15007598).

En estos programas no se contemplaba de modo específico la especial situación de los jóvenes con discapacidad, merecedores de una mayor protección. Esta institución ha seguido actuaciones por este motivo, en el curso de las cuales la **Consejería de Empleo de Andalucía** ha reconocido esta carencia, que ha sido subsanada en el Decreto-ley 2/2015, de 3 de marzo (14024031).

Incentivos a la contratación por cuenta ajena y al establecimiento como trabajador autónomo

Este tipo de ayudas suelen revestir la forma de subvenciones de concesión directa sujetas a disponibilidad presupuestaria. De acuerdo con el orden de presentación de la solicitud, se otorgan a aquellas que cumplen los requisitos establecidos, hasta que se agote el crédito presupuestario disponible.

El cumplimiento de los requisitos implica la realización de ciertos gastos y la adquisición de obligaciones (contratación de trabajadores o el establecimiento como autónomo, entre otros), que con frecuencia se asumen contando con la cuantía de las ayudas que se esperan percibir. Ocurre, sin embargo, que el cumplimiento de todos los requisitos solo da derecho a la concesión de la ayuda en tanto exista crédito presupuestario suficiente, de manera que quien ha realizado los gastos o asumido las obligaciones puede fácilmente encontrarse con su solicitud denegada pese a cumplir todos los requisitos para obtenerla.

Cuando la denegación de la ayuda determina la imposibilidad de continuar la actividad, se truncan las expectativas del solicitante, que además puede quedar en peor situación económica que antes de presentar la solicitud, con las negativas consecuencias que ello puede tener para la contratación que se incentiva o para el empleo autónomo que se crea. No cabe perder de vista que, aunque se publique la cuantía del crédito disponible para cada línea de subvención, los solicitantes no tienen medio de saber en el momento de presentación de sus solicitudes si el crédito está agotado o a punto de hacerlo y, por lo tanto, si sus expectativas son limitadas o directamente inexistentes.

Por este motivo es esencial que los solicitantes sean plenamente conscientes de la sujeción de la concesión a la existencia de presupuesto suficiente, y, mejor aún, que pudieran conocer la evolución de este, para lo cual pudiera ser conveniente hacerlo constar explícitamente en el propio impreso de solicitud. Esta institución ha dado traslado de este criterio a la **Comunidad de Madrid**, que ha considerado que ello no supondría una ventaja adicional y que complicaría la gestión y restaría agilidad a estas ayudas (15002931).

La Ley 18/2014, de 15 de octubre, ha suprimido la concesión de subvenciones al programa de promoción del empleo autónomo sin establecer un régimen transitorio. Esta modificación normativa ha determinado el archivo de las solicitudes en trámite en el Servicio Público de Empleo Estatal, lo que ha perjudicado a quienes diligentemente presentaron sus solicitudes y cumplieron todos los requisitos para recibir la subvención (15010628).

Por otra parte, la Ley 18/2014, de 15 de octubre, se refiere en su artículo 121 a la ordenación de los incentivos al autoempleo e impone al Gobierno el mandato de proceder a una reordenación normativa de los incentivos al autoempleo en el ámbito de empleo y la Seguridad Social y de armonizar los requisitos y obligaciones legal o reglamentariamente previstos. En su cumplimiento se ha aprobado la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la economía social.

Denegación de subvenciones para la contratación de desempleados a ayuntamientos con deudas tributarias y de la Seguridad Social

El establecimiento de programas para la creación de empleo en el sector público es una de las medidas que pueden adoptar las administraciones con competencias en el desarrollo de las políticas activas de empleo. De esa forma se conceden subvenciones a ayuntamientos para la contratación de trabajadores desempleados, generalmente con dificultades de acceso al mercado laboral, para la realización de trabajos temporales de interés comunitario o colaboración social.

La Ley General de Subvenciones exige con carácter general que las personas o entidades beneficiarias de subvenciones estén al corriente de sus deudas tributarias y de la Seguridad Social. Las deudas con la Seguridad Social de algunos ayuntamientos han determinado su exclusión de estos programas. En estos casos se da la paradoja de que el perjudicado por la deuda municipal y la consiguiente denegación de la subvención no es la entidad solicitante, sino los trabajadores desempleados del municipio, que están sufriendo las consecuencias de la crisis y se encuentran en una situación de grandes dificultades para reincorporarse al mercado laboral.

Esta institución ha dado traslado de estas consideraciones a la **ministra de Empleo y Seguridad Social, en su calidad de presidenta de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales**, a fin de que se estudie la procedencia de adoptar como criterio uniforme en las normas reguladoras de subvenciones aprobadas en el marco de políticas sociales y de ejecución de políticas activas de empleo, que los municipios con deudas tributarias o de Seguridad Social no sean excluidos de la posibilidad de ser beneficiarios de estas subvenciones. La **Recomendación** ha sido tratada en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos laborales en fechas recientes y se está a la espera de conocer la posición que adopten al respecto las comunidades autónomas (15006903).

10.2.2 Formación profesional

Ayudas y subvenciones

El mayor número de quejas recibidas en relación con los cursos de formación para el empleo se refieren a los retrasos en el abono de las becas de manutención, alojamiento y transporte que solicitan los participantes para poder realizar los cursos. Las ayudas se prestan para costear parte de los gastos que conlleva la realización de los cursos y están destinadas a desempleados. Por ello, una vez finalizada la acción formativa y comprobado que se cumplen los requisitos, el abono de las ayudas debe hacerse efectivo en el plazo más breve posible.

Las quejas recibidas proceden fundamentalmente de Castilla-La Mancha y de Andalucía. En Castilla-La Mancha se han constatado demoras superiores a un año en el abono de estas ayudas. La **Consejería de Empleo y Economía** justifica la demora por las modificaciones llevadas a cabo en la tramitación contable de este tipo de expedientes de ayuda (13029209,14019064).

En Andalucía están pendientes de resolución expedientes relativos a cursos impartidos en 2009. La **Junta de Andalucía** ha habilitado en abril de 2015 créditos para comenzar su pago por orden de antigüedad. Esta institución ha solicitado en fechas recientes datos de carácter general sobre el volumen de expedientes pendientes de pago y sobre la cuantía del crédito necesario para atenderlo, encontrándose a la espera de recibir esta información. Se hace preciso señalar además las disfunciones que ha ocasionado en la tramitación de estos y otros expedientes el traspaso de competencias sobre Formación Profesional para el Empleo entre diversas consejerías de la Administración autonómica (13024845).

Se han recibido también quejas relativas al retraso en el cobro de las ayudas que corresponden a las empresas que imparten cursos de formación para el empleo. Así, se han constatado retrasos superiores a tres años en la tramitación de expedientes y pago a empresas por la realización de prácticas profesionales no laborales de ámbito nacional. Se trata de expedientes cuya tramitación corresponde a la Fundación Tripartita para el Empleo, y la resolución y pago de las ayudas al Servicio Público de Empleo Estatal. Según los datos recibidos, a fecha de octubre de 2015 de un total de 2.064 expedientes, se ha tramitado el pago de 59 expedientes, habiendo sido fiscalizados 232, estando 841 pendientes de la acreditación de estar al corriente del cumplimiento de sus obligaciones con la Agencia Tributaria y la Seguridad Social (14019163).

Por su parte, la Administración andaluza ha justificado el retraso en el abono de ayudas por la realización de cursos de formación para el empleo en Andalucía por el mayor rigor en su fiscalización, que ha determinado la revisión de oficio de los expedientes de los últimos ejercicios. Ello ha determinado que todavía no se hayan

abonado en su totalidad los expedientes correspondientes a cursos realizados en el año 2011, por lo que las actuaciones continúan abiertas (15013917).

La estricta fiscalización de los cursos de formación para el empleo es una obligación de la Administración ineludible. No obstante, también debe resaltarse que la falta de abono de estas subvenciones a las empresas que colaboran con la Administración para impartir estas acciones formativas agrava las dificultades económicas por las que atraviesan muchas de estas empresas y ocasiona situaciones de insolvencia o falta de liquidez que determina dificultades para el abono de las nóminas y para hacer frente a las obligaciones tributarias y de Seguridad Social, situando por este motivo a algunas de estas empresas sin capacidad de sostenerse y al límite del cierre de la actividad.

Además, para percibir las subvenciones es necesario encontrarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social. El incumplimiento de la Administración de abonar la subvención cuando finaliza la acción formativa hace que empresas que inicialmente cumplían los requisitos para recibir la ayuda no hayan podido afrontar sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social durante tres años, por lo que, cuando se ha resuelto la solicitud, se ha denegado la subvención por haber contraído la empresa deudas que no habrían existido si la Administración hubiera atendido diligentemente su obligación de pago.

Programa de inserción de mujeres víctimas de violencia de género

Las actuaciones seguidas ante el **Servicio de Empleo Andaluz (SAE)** y ante el **Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)** han permitido comprobar que no existe una partida presupuestaría específica en el SEPE para financiar las actuaciones previstas en el Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el programa de inserción sociolaboral de mujeres víctimas de violencia de género.

Se trata de ayudas cuya financiación corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal gestionadas por las comunidades autónomas con competencia en políticas activas de empleo. El SEPE considera que, a falta de dotación presupuestaria específica, cada comunidad autónoma puede pagar la subvención con cargo a otras partidas no específicamente dirigidas a mujeres víctimas de violencia de género. Por su parte, la comunidad autónoma gestora estima que la falta de dotación presupuestaria por parte del SEPE impide tramitar las solicitudes y las mantiene sin resolver.

Este programa se ha aprobado porque se ha estimado necesario para la integración sociolaboral de las víctimas de violencia de género, en atención a su situación de especial vulnerabilidad. Su aprobación sin dotarlo de los fondos necesarios para su cumplimiento impide la aplicación de las medidas.

Esta institución ha puesto de manifiesto al SEPE el criterio conforme al cual de los preceptos de aplicación (artículo 14 del Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre, y 14 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo) puede colegirse que en el presupuesto anual de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal destinados a fondos de empleo deben consignarse específicamente y desagregados de otras partidas presupuestarias los créditos destinados a financiar las medidas previstas en el Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre.

Las actuaciones prosiguen a fin de determinar las razones por las que no se ha establecido crédito específico en el SEPE para financiar las medidas de este programa y para conocer el grado de cumplimiento del mismo en las demás comunidades autónomas. De otro lado, se ha recordado a la Administración autonómica que la falta de resolución de las solicitudes por esa ausencia de partida específica de crédito no tiene amparo legal (14021120).

Certificados de profesionalidad

La falta de desarrollo en algunas comunidades autónomas de la norma estatal reguladora de los certificados de profesionalidad, aprobada en el año 2008, ha provocado que se acumulen sin resolver las solicitudes presentadas desde ese año. Se ha constatado esta situación en Andalucía, donde el procedimiento para resolver estas solicitudes se aprobó en el año 2011, y en Castilla y León, donde se aprobó en 2013.

Al cierre de este informe, en Andalucía se habían resuelto las solicitudes presentadas hasta el año 2011. En Castilla y León se habían resuelto ya 5.000 solicitudes, pero la previsión es que a finales del año 2015 se resuelvan solicitudes de abril de 2013, todavía con un retraso superior a dos años, y continúen sin resolverse un número aproximado de 10.000 expedientes. Esta institución ha puesto de manifiesto a ambas administraciones la necesidad de dedicar más medios para normalizar la tramitación de estos expedientes (14019798, 15004381, 14007824).

Se han recibido quejas procedentes de Castilla y León, referidas a la falta de desarrollo del procedimiento para acceder a módulos formativos de los certificados de profesionalidad, pese a estar prevista esta posibilidad en la norma estatal desde marzo de 2013. Tras la intervención de esta institución la Administración de Castilla y León ha subsanado esta deficiencia (14024239).

Por otro lado, el SEPE trasladó la previsión de convocar procesos de convocatoria de pruebas de competencias clave a nivel estatal, estando en proceso el estudio del perfil de las distintas convocatorias, ya que el 80 % de las personas no poseen estudios de ESO y precisarían de este primer nivel para poder conseguir

acreditar competencias profesionales en diferentes perfiles, estudiando para su realización la participación de la colaboración privada.

Otras cuestiones

Algunas quejas han puesto de relieve que en los Convenios de colaboración suscritos entre la Administración y las empresas que imparten prácticas en la formación profesional dual no se establecen mecanismos que defiendan a los alumnos ante el incumplimiento de las empresas de su obligación de abono de las becas. Así se ha constatado en Madrid. En estos casos, esta institución exige a las administraciones concernidas una actitud activa en la exigencia a las empresas del cumplimiento de su obligación (14024336).

Debe también hacerse referencia a las quejas originadas por disfunciones en la gestión de los Consorcios-escuela en Andalucía y su proceso de integración en el Servicio Andaluz de Empleo. Las quejas recibidas se refieren tanto a impago de nóminas a trabajadores como a la falta de pago de las ayudas para manutención, alojamiento y transporte de los alumnos. Esta institución ha puesto de manifiesto a la **Administración andaluza** la necesidad de que articule los mecanismos existentes para satisfacer las demandas legítimas de los afectados (15006968).

Empresas que han contratado cursos de formación para sus empleados (formación a demanda) se han visto obligadas a reintegrar las deducciones en la cuota de la Seguridad Social a las que tenían derecho, por apreciar la Administración irregularidades en la acción formativa atribuibles a la empresa contratada para impartir los cursos. Por ello, se han iniciado actuaciones para conocer el control que realiza la Administración de las empresas que imparten acciones formativas cuando detecta estas irregularidades (15009503).

En ocasiones las administraciones autonómicas aceptan la trasferencia de competencias en materia de formación para el empleo pero no dedican los medios necesarios para impartirla. Así se ha constatado en Cantabria, que ha asumido las competencias del Instituto Social de la Marina para impartir formación a los demandantes de empleo del sector del mar, pero considera que carece de medios para impartir la formación. Tras la intervención de esta institución se han iniciado actuaciones ante el **Servicio Cántabro de Empleo** y el **Instituto Social de la Marina** para procurar formación a este sector (10034847).

10.2.3 Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)

En el curso de este año han disminuido sustancialmente las quejas relativas a los retrasos en el reconocimiento de prestaciones de FOGASA, debido fundamentalmente a la decisión de adoptar un plan de choque iniciado en octubre de 2013 y desarrollado durante el año 2014 para resolver el ingente volumen de expedientes acumulado por el aumento de los despidos en situación de insolvencia empresarial padecido a causa de la crisis económica. FOGASA está obligada a resolver estos expedientes en el plazo de tres meses y acumulaba retrasos superiores a dos años en muchas de sus unidades periféricas, durante los cuales los trabajadores despedidos no habían percibido los salarios e indemnizaciones que les correspondían. Todavía se reciben quejas que revelan demoras muy superiores al plazo de tres meses en algunas unidades periféricas, como Madrid y Santa Cruz de Tenerife, sobre las que se realizan seguimientos puntuales (15011393, 15010906).

Esta institución ha recordado a **FOGASA** en distintas ocasiones su obligación de emitir certificado de actos presuntos a solicitud de interesado transcurrido el plazo máximo de resolución. En los casos examinados, tras la intervención de esta institución, FOGASA se ha comprometido a emitir este certificado. No obstante las quejas recibidas parecen indicar que FOGASA todavía no cumple con carácter general esta obligación legal (12025654, 15003299).

También se ha indicado la conveniencia de acomodar la redacción del real decreto por el que se regula FOGASA a la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora del orden social, de modo que quede claro qué actos del Fondo de Garantía Salarial son recurribles en alzada y qué actos son recurribles ante la jurisdicción social sin necesidad de presentar reclamación administrativa previa (15005803).

El asunto de mayor relevancia examinado en relación con FOGASA ha sido el de los efectos de las resoluciones extemporáneas, lo que afecta a buena parte de las dictadas por este organismo. La lectura de la normativa propia reguladora de este organismo, en relación con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, determina que el silencio administrativo tiene en este caso sentido positivo, de modo que la resolución extemporánea debe ser en todo caso estimatoria de la solicitud de prestaciones, debiendo acudirse en caso de no ser procedente el reconocimiento a un procedimiento revisorio.

La constatación de que FOGASA mantenía un criterio contrario al expuesto determinó el inicio de actuaciones de oficio en las que, con apoyo jurisprudencial, se instó a este organismo a que acomodara su actuación a los preceptos legales de aplicación. Posteriormente, el Tribunal Supremo, en sentencia dictada en recurso de casación para unificación de doctrina en marzo de 2015, ha fijado su doctrina

jurisprudencial en el mismo sentido apuntado por esta institución, al establecer que una vez operado el silencio positivo, no puede realizarse juicio de legalidad del acto presunto. El silencio positivo despliega todos sus efectos, y solo cede cuando exista un interés general prevalente, o cuando realmente el derecho cuyo reconocimiento se postula no existe.

FOGASA, con la intención declarada de dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Supremo, ha dictado unas instrucciones a partir de las cuales ha elaborado un modelo de resolución extemporánea desestimatoria y un listado de causas de denegación que le sirven de fundamento. Esta institución discrepa del criterio de FOGASA y estima que la apreciación de estas causas de denegación implica el juicio de legalidad que proscribe el Tribunal Supremo, ya que coinciden precisamente con las causas que fundamentarían la denegación de las solicitudes en el plazo legal de resolución. Las actuaciones han concluido dando traslado de la discrepancia de criterio (15002301).

10.2.4 Otros asuntos

Oficinas de empleo

Se ha constatado la saturación de la Oficina de Empleo de Ayamonte (Huelva), lo que previsiblemente es extensible a otras, y la imposibilidad de atender todas las solicitudes que diariamente se presentan debido a la falta de personal. Esta situación determina que sea imposible concertar cita a través del teléfono y de la página web del Servicio Andaluz de Empleo por no existir citas disponibles, pese a tratarse de un trámite en el que, según informa la misma página web, el ciudadano necesariamente precisa cita previa para ser atendido.

Conforme a la información recibida, la carencia de personal es estructural, y afecta también a otras oficinas de empleo de la provincia de Huelva. En atención a lo anterior en fechas recientes se han iniciado **actuaciones de oficio**, en las que se ha solicitado información sobre el funcionamiento y dotación de esta oficina y las demás oficinas de empleo de la provincia de Huelva y se ha instado a que se modifique la página web y se indique a los interesados el procedimiento a seguir cuando precisan realizar un trámite con carácter urgente, en evitación de perjuicios (15014015).

Representación sindical

Las actuaciones de oficio seguidas ante la **Consejería de Presidencia de la Región de Murcia** han permitido constatar la sistemática concesión de subvenciones nominativas directas a dos organizaciones sindicales y organizaciones empresariales en las

sucesivas Leyes de Presupuestos de la Región de Murcia y siempre por los mismos conceptos, en atención a su condición de más representativas.

La consejería estima que esta decisión está amparada por la prevalencia que otorgan a los sindicatos más representativos (la Constitución y la Ley Orgánica de Libertad Sindical). Indica que estas organizaciones participan en numerosos consejos asesores y la Administración consensúa con otras organizaciones empresariales y sindicales más representativas sus planes de empleo, y esas subvenciones compensan esta actividad.

Esta institución considera que se trata de actuaciones susceptibles de incardinarse dentro de los fines de defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que se atribuyen por la Constitución a todos los sindicatos sin excepción. En atención a la jurisprudencia constitucional, el empleo del criterio de la mayor representatividad como exclusivo y excluyente en estos supuestos podría colisionar con la interpretación conjunta de los artículos 14 y 28.1 de la Constitución relativos al principio de igualdad y de libertad sindical.

La plena efectividad de los derechos antes mencionados aconseja que se posibilite la participación de los sindicatos con representación suficiente en estas actuaciones y, en su caso, acceder a las subvenciones derivadas de estas. La **Recomendación** dirigida en este sentido a la Consejería de Presidencia de la Región de Murcia no ha sido aceptada (14010641).

Inspección de trabajo

Han continuado las actuaciones de oficio iniciadas en el año 2014 en relación con la demora apreciada en la resolución de recursos de alzada contra resoluciones sancionadoras de la inspección de trabajo, superior a tres años. En el curso del año 2015 se han cubierto algunas plazas vacantes y se ha puesto en marcha una nueva aplicación informática con la que se pretende mejorar la gestión de la actividad. Las medidas adoptadas han permitido incrementar el ritmo de resolución de expedientes pero resultan insuficientes. Debe dejarse constancia de la necesidad de aumentar los medios personales de las unidades administrativas encargadas de su gestión, para normalizar su tramitación a medio plazo (14016566).

Retraso en tramitación y abono de expedientes de reclamación de salarios de tramitación

Se ha detectado un retraso de tres años en la gestión de los expedientes de reclamación al Estado de salarios de tramitación en juicios por despido. En el curso de las

actuaciones de oficio seguidas el pasado año, el **Ministerio de Justicia** señalaba como causa fundamental de este retraso el procedimiento aplicable que, según señalaba, ocasionaba un «bloqueo» de los créditos presupuestarios.

Esta situación se pretendió superar mediante la aprobación de un nuevo procedimiento de tramitación de estas reclamaciones. No obstante, las quejas parecen indicar que este nuevo procedimiento no ha satisfecho las expectativas, ya que no se aprecia una reducción sustancial de los plazos de tramitación y abono de las cantidades reconocidas.

El **Ministerio de Justicia** ha reconocido la situación y ha adoptado como solución de urgencia una encomienda de gestión para realizar las tareas mecánicas que comporta la tramitación de los expedientes. Esta institución permanecerá atenta para comprobar la efectividad de esta medida (14004536, 15014094).

11 HACIENDA PÚBLICA

Consideraciones generales

La relación entre la Hacienda Pública y los ciudadanos no es siempre cercana, fácil o inteligible. La falta de flexibilidad de la Administración tributaria y la rigidez en su actuación, sometida a procesos automatizados, dificulta a los contribuyentes en muchas ocasiones el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

11.1 TRIBUTOS ESTATALES

11.1.1 Impuesto sobre la renta de las personas físicas

La regulación y aplicación del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) debe ser lo más clara y accesible posible ya que afecta a la mayor parte de la población. La actuación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) a la hora de gestionar el impuesto no siempre garantiza el derecho a la información de los obligados tributarios y la interpretación que realiza de la normativa muchas veces perjudica los intereses de los contribuyentes, que se sienten impotentes frente a la Administración.

Lenguaje y redacción de las comunicaciones tributarias

En la elaboración de los escritos de la Administración hay que tener siempre presente quiénes son los destinatarios de los mismos y elegir un lenguaje adecuado al respecto. Esta institución ha podido constatar, a través de numerosas quejas, los problemas que genera para sus destinatarios el lenguaje empleado en las comunicaciones tributarias y la utilización de modelos estandarizados.

En la redacción de las liquidaciones provisionales y de las resoluciones de recursos se utiliza un lenguaje complejo para los contribuyentes en general. Ello conlleva que los ciudadanos no comprendan el contenido de las mismas lo que dificulta el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y el ejercicio de su derecho de defensa. Resulta fundamental que se aclare la información que se proporciona a los contribuyentes en las comunicaciones tributarias y, para ello, es imprescindible que se modifique el lenguaje y los modelos empleados en procesos automatizados (15014860).

Un claro ejemplo de los problemas que genera el lenguaje utilizado por la Administración tributaria es el de las **diligencias de embargo de créditos**. El Defensor del Pueblo ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones que la redacción y el

lenguaje de las diligencias de embargo no resulta inteligible para sus destinatarios, que no alcanzan a comprender el origen de las mismas ni el fin que persiguen, lo que les obliga a dirigirse a las oficinas de la AEAT a solicitar información. Esta situación se evitaría con la remisión de un escrito claro, razonado y sencillo para los ciudadanos. Es necesario que se aclare, desde el inicio de la diligencia de embargo, que la persona que la recibe no tiene deuda pendiente alguna con la Administración tributaria, y se ha iniciado una actuación de oficio sobre la posible modificación de la redacción y contenido de estas diligencias emitidas por la AEAT (15013943).

Información y asesoramiento

La información y asesoramiento que facilita el personal al servicio de la AEAT resulta esencial para garantizar la seguridad jurídica de los contribuyentes. Según las quejas, muchas de las liquidaciones giradas en concepto de IRPF tienen su origen en un asesoramiento incorrecto por parte de la Administración tributaria, y los obligados tributarios se ven obligados a hacer frente al pago de intereses de demora e incluso de sanciones. Una información correcta por parte de la Administración tributaria y de su personal es imprescindible para garantizar un sistema tributario justo. Los contribuyentes confían en el asesoramiento recibido de la Agencia y no es admisible que sean perjudicados cuando adecuan su comportamiento a las directrices recibidas (15013948).

Además, para algunas cuestiones la AEAT dirige a los ciudadanos a su página web, a pesar de que muchos de ellos no tienen conocimientos informáticos y encontrar los datos no suele resultar fácil sino, más bien, todo lo contrario, ya que es una página poco intuitiva y de difícil manejo en general. Es sorprendente, por ejemplo, la falta de información que reciben los herederos de contribuyentes fallecidos para poder recibir la devolución que corresponde al causante en concepto del IRPF, ya que desconocen que deben presentar el modelo H-100 o la documentación a aportar, lo que conlleva que pierdan las devoluciones a las que tienen derecho (14011954).

Si la Administración quiere servir al interés general y estar al servicio de los ciudadanos, debe adoptar medidas que garanticen que la información que reciben los contribuyentes es adecuada y debe asistirles para que puedan cumplir con sus obligaciones fiscales de la mejor manera posible, tal y como prevé la Ley General Tributaria.

El error en la información puede tener importantes consecuencias cuando afecta al **epígrafe que corresponde a una actividad económica**. Se recomendó a la **Agencia Tributaria** que se entregara a los contribuyentes que lo solicitaran un documento en el que figurara el epígrafe indicado, de tal suerte que quedara constancia de la indicación recibida y se evitara la imposición de sanciones. La Recomendación fue rechazada, al

considerar que la actuación de los órganos de comprobación no se puede ver vinculada por un escrito en el que se plasme el epígrafe de la actividad del contribuyente cuando este lo solicite en sus oficinas.

Teniendo en cuenta la postura de la AEAT, se ha formulado una nueva Recomendación para que señale a los contribuyentes que pidan asesoramiento sobre esta cuestión, que la información facilitada no tiene carácter vinculante, ni impide que posteriormente se puedan iniciar procedimientos de comprobación en los que se cuestione el epígrafe indicado; y que pueden formular una consulta tributaria a la Dirección General de Tributos si quieren que la respuesta tenga carácter vinculante. La Recomendación ha sido aceptada (13027919, 14008758).

Imputación temporal de ingresos

La obligación de tributar en el IRPF por las subvenciones percibidas no suele ser conocida por los beneficiarios. En el Informe Anual de 2014 ya se informó sobre la **Recomendación** formulada a la **Secretaría de Estado de Administraciones Públicas** para que la obligación de tributación fuese incluida tanto en las convocatorias de las subvenciones o ayudas como en los acuerdos de concesión de las mismas. La Secretaría de Estado no se considera competente al respecto, pero comparte con esta institución el efecto positivo que la incorporación de dicha información podría tener entre los beneficiarios de las subvenciones y ayudas. Por ello, ha procedido a dar traslado de la Recomendación a todos los Departamentos ministeriales de la Administración General del Estado, así como a las comunidades autónomas y a la Federación Española de Municipios para que la tomen en consideración en las convocatorias y concesiones de subvenciones y ayudas que realicen en el ejercicio de sus competencias (14017114).

La regla del devengo debe ceder cuando da como resultado una tributación injusta. Si bien la regulación de la imputación temporal de las subvenciones ha sido modificada, posponiendo al momento del cobro la ganancia patrimonial obtenida que supone la percepción de la subvención, ya que los ciudadanos debían contribuir por unos ingresos públicos no percibidos. En otras situaciones, como es el pago del **justiprecio** acordado en un procedimiento de expropiación, no ocurre así. Se da el caso de ciudadanos que a pesar de no recibir el abono del justiprecio acordado, se ven obligados a tributar por la supuesta ganancia patrimonial obtenida en el IRPF (15015093).

Parejas de hecho

El sistema tributario se basa en la igualdad y el respeto al principio de capacidad económica. Sin embargo no se reconoce la equiparación en materia fiscal a las parejas de hecho, lo que ocasiona perjuicios en la aplicación de los impuestos. El reconocimiento jurídico global del fenómeno de las parejas de hecho y, por tanto, su institucionalización, es hoy una tendencia que ha encontrado reflejo legislativo a nivel autonómico. No parece lógico que la finalidad del matrimonio esté constituida por la obtención de beneficios fiscales que de otra forma no se conseguirían.

La competencia para regular los efectos jurídicos de la pareja estable es estatal y existe una laguna jurídica que se está llenando de forma sectorial y obliga a los ciudadanos a pedir día tras día el reconocimiento de unos derechos de los que disfrutan otras personas, que se encuentran en idénticas circunstancias económicas a las suyas, solo porque optaron por el matrimonio. La adopción de medidas generales, al menos en el ámbito tributario, evitaría estas diferencias y daría cumplimiento al artículo 9.2 y 31 de la Constitución.

Se recomendó a la **Secretaría de Estado de Hacienda** que se acometiera una reforma de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria equiparando el tratamiento fiscal de los matrimonios a las parejas de hecho, y se acomodara la normativa de cada impuesto al tratamiento igualitario entre parejas de hecho y matrimonios. La **Recomendación** ha sido rechazada (15003328).

Aplazamientos y fraccionamientos de pago

La falta de flexibilidad por parte de la Administración tributaria a la hora de tramitar las solicitudes de aplazamiento/fraccionamiento de pago de las deudas tributarias que los ciudadanos tienen pendientes constituye un motivo de queja constante en esta institución. Desde el Defensor del Pueblo se han realizado numerosas actuaciones con el fin de que se facilite a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones.

En muchas ocasiones, los ciudadanos quieren solventar sus deudas con la Hacienda Pública pero no logran que les permitan el pago fraccionado de las mismas en unas cuotas asumibles que tengan en cuenta su situación económica, lo que no alcanzan a comprender, puesto que el pago beneficia a todos, especialmente a la Hacienda Pública. No son infrecuentes los casos en los que los contribuyentes solicitan un aplazamiento/fraccionamiento de pago y les es concedido, pero las cuotas de cada plazo superan el importe de sus ingresos mensuales, lo que es inviable.

Con motivo de una actuación de oficio iniciada sobre esta misma cuestión, a finales del año 2013, la AEAT indicó que existía una evolución en la tramitación de los

aplazamientos/fraccionamientos, y que se iban a conceder a los contribuyentes mayores facilidades para el cumplimiento de las obligaciones de pago ante las dificultades coyunturales económico-financieras. El 8 de septiembre de 2014, la Agencia comunicó que se encontraba en estudio una posible modificación de las Instrucciones relativas a los aplazamientos/fraccionamientos de pago, con el fin de permitir en determinadas circunstancias flexibilizar los requisitos para su concesión, alargando los plazos concedidos, en la medida de lo posible, para facilitar a los obligados tributarios el pago de las deudas contraídas con la Hacienda Pública. Hasta ese momento, la tramitación de las solicitudes de aplazamiento/fraccionamiento de pago se regía por la Instrucción 6/2006, de 23 de noviembre. Cuando se aprobó la Instrucción 4/2014, de 9 de diciembre, se dio por hecho que beneficiaría los intereses de los obligados tributarios, teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto. Se ha podido constatar que la aprobación de la Instrucción 4/2014, de 9 de diciembre, no ha mejorado las condiciones de concesión de los aplazamientos/fraccionamientos, por lo que se ha iniciado una nueva actuación de oficio con la **Secretaría de Estado de Hacienda.**

La AEAT no parece ser consciente de las consecuencias que conllevan sus decisiones sobre la concesión de aplazamientos/fraccionamientos de pago para la continuidad de empresas y de trabajadores. Si se permitiera el pago en condiciones asumibles las entidades podrían hacer frente a la cuota mensualmente. A pesar de la difícil situación económica de estos últimos años, la postura de la AEAT no ha contribuido a facilitar la recuperación de los contribuyentes, personas físicas o jurídicas (13033284, 15013282, 15015702).

Vivienda habitual a efectos fiscales

La experiencia evidencia que la Administración tributaria hace una interpretación restrictiva de los hechos que dan lugar a deducciones en el IRPF, y los contribuyentes encuentran dificultades en el momento de acreditar la veracidad de los hechos declarados.

El concepto de vivienda habitual a efectos de la deducción por inversión continúa siendo el origen de muchas de las quejas. Si bien, dicho concepto parece claro en el Reglamento del IRPF, la interpretación que efectúa la AEAT del mismo genera numerosos conflictos. Se trata de una cuestión de hecho que debe ser probada por el contribuyente ante los órganos de gestión e inspección de la Administración Tributaria, a quienes corresponde valorar las pruebas, lo que conlleva que la aplicación de las deducciones y exenciones fiscales no resulte pacífica (14021927, 15003025).

La Agencia Tributaria está girando liquidaciones de IRPF basándose en consumos reducidos de energía eléctrica que a su juicio no justifican que la vivienda

haya sido habitada efectiva y permanentemente. Desde esta institución, se ha solicitado en varias ocasiones, sin resultado, que se concreten los medios de prueba que los ciudadanos pueden aportar para acreditar que una vivienda tiene la condición de habitual, y que se publiquen los consumos que la AEAT considera mínimos para que una vivienda pueda ser calificada como tal. Ante la postura de la Agencia, se ha iniciado una actuación de oficio con la **Secretaría de Estado de Hacienda** para que se establezcan dichos criterios, de tal forma que la decisión no quede al arbitrio del personal de la Agencia (15017471).

La determinación de las causas que excepcionan el cumplimiento del plazo de tres años para considerar una vivienda como habitual es igualmente conflictiva. La AEAT realiza una interpretación demasiado rígida; un ejemplo de ello, es el caso de un contribuyente que tuvo que abandonar su vivienda tras la separación de su pareja, y constando sentencia judicial en la que se incluía que la hija en común debía residir en la misma con su madre, la Agencia concluyó que el padre no había probado la necesidad de su cambio de domicilio como consecuencia de la separación. Ello supuso que no pudiera aplicar la exención por reinversión en vivienda habitual y que le reclamaran el pago de más de 10.000 euros. Se sugirió que se revocara la liquidación girada pero la Sugerencia fue rechazada (14021546).

La regulación de la **deducción por alquiler de vivienda habitual** y la obligación de haber depositado fianza en el organismo autonómico correspondiente ha sido objeto de varias actuaciones por parte del Defensor del Pueblo en distintas comunidades autónomas y se ha recomendado que se modifique la normativa reguladora de la deducción autonómica, de tal forma que quede garantizado el derecho de los arrendatarios a su aplicación, con independencia de la actuación de los arrendadores, bien eliminando la exigencia de acreditar la constitución del depósito obligatorio de la fianza, o bien permitiendo a los inquilinos que sean ellos los que procedan al depósito de dicha fianza.

La **Comunidad de Madrid** ha aceptado la **Recomendación** formulada, permitiendo que los arrendatarios presenten copia de la denuncia presentada en los casos en los que el arrendador no haya entregado copia del resguardo del depósito de la fianza en el Instituto de la Vivienda de la Comunidad de Madrid. En la **Comunidad Valenciana** están estudiando fórmulas que permitan solventar esta situación (12286300, 13015280).

11.1.2 Impuesto sobre el valor añadido

La presentación telemática de los modelos tributarios sigue ocasionado problemas a los contribuyentes, especialmente en el impuesto sobre el valor añadido. Al comienzo del

ejercicio 2015 la página web de la AEAT no funcionaba correctamente, dificultando el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Además, el Servicio de Atención Telefónica 901335533 tampoco resultaba accesible y cuando se lograba contactar, se indicaba que ese servicio no tenía nada que ver con los problemas derivados de la presentación telemática de los modelos tributarios. Se solicitó a la Agencia que se difundieran los canales oportunos para plantear consultas informáticas y se han dado instrucciones al respecto al Servicio de Información Tributaria Básica (15001139).

La Orden HAP/2373/2014, de 9 de diciembre, establece la exoneración de Declaración-resumen anual del impuesto sobre el valor añadido, modelo 390, lo que supone una mejora en esta materia (14003865).

Para el ejercicio 2014, la administración no consideró oportuno prestar un servicio de cita previa para confeccionar y presentar las referidas declaraciones, pero en las oficinas de la Agencia Estatal de Administración Tributaria se proporcionaba información a aquellos contribuyentes que la demandaban para confeccionar los modelos, incluso en alguna disponía de un puesto informático para que los obligados cumplimentaran sus declaraciones. Visto que esta asistencia resultaba insuficiente, esta institución quiso conocer qué medidas se pondrían en funcionamiento en ejercicios sucesivos para mejorarla. Según fue informada, para el ejercicio 2015 se implementarían medidas en función de los resultados arrojados en la campaña 2014 y las conclusiones que se extrajeran de los mismos, el resultado fue que no se adoptó ninguna medida adicional (14011132).

11.2 IMPUESTOS TRANSMISORIOS

Se recogen dentro de este apartado las quejas relacionadas con el impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPyAJD) y con el impuesto de sucesiones y donaciones (ISD). Los principales problemas que se han suscitado en este ejercicio giran en torno a la Comprobación del valor declarado por los contribuyentes y al método utilizado por las Administraciones públicas.

Aplicación de coeficientes

Cuando un contribuyente adquiere un bien inmueble, formaliza su adquisición en documento público y declara como base imponible del impuesto el precio de la operación, ya que según el artículo 10 del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, la base imponible está constituida por el valor real del bien transmitido o del derecho que se constituya o ceda.

Según reiterada doctrina del Tribunal Supremo, al no existir un concepto jurídico de lo que debe entenderse por «valor real» salvo que se entienda con ello una referencia a la cosa –o res–, ni tampoco un concepto técnico, hay que acudir al sentido usual –artículo 23 LGT– y por real ha de entenderse lo existente, lo verdadero, o no ilusorio, no imaginario, y no la mera apariencia.

La Administración Tributaria gira una liquidación provisional cuando considera que el valor declarado por el contribuyente es inferior al valor real y lo hace sobre la base de una estimación realizada en un procedimiento de comprobación de valores. El problema radica en el método que utiliza la Administración para hallar el valor comprobado, pues el artículo 57.1.b) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), permite aplicar coeficientes multiplicadores al valor que del inmueble adquirido aparezca en el Catastro Inmobiliario. El resultado de la aplicación de los referidos coeficientes arroja un valor de inmueble generalmente superior al declarado por el contribuyente. De esta forma la Administración imputa una riqueza irreal o inexistente por la que injustamente tiene que tributar y vulnera el principio de capacidad económica.

Tal estimación del valor del bien, utilizada de forma preferente por los servicios tributarios es una forma ágil, fácil y barata de recaudar, –comparado con otros sistemas en los que la Administración tiene que asignar recursos e invertir tiempo para determinar el valor del bien–, y obliga al contribuyente a emplear sus medios y recursos (no siempre accesibles ni disponibles) para defender que el valor declarado del bien coincide con el valor real que, en muchos casos, ya consta en documento público tales como escritura de compra y/o adjudicación y la de préstamo hipotecario. La carga de la prueba está invertida y la Administración en raras ocasiones admite las pruebas que aporta el contribuyente.

La referencia a los valores catastrales en cuanto a registro oficial de carácter fiscal, opera desde 2006 junto con otras medidas para prevenir el fraude fiscal, pues aquel fue un año de mucha actividad en el mercado inmobiliario que se acercaba a su punto álgido. A pesar de haber transcurrido casi 10 años desde que se introdujo la medida y haber cambiado la situación económica y bajado el precio de los inmuebles, las administraciones, no solo no se han planteado actualizar los valores catastrales, sino que además, los siguen utilizando para determinar la base imponible multiplicándolos por un coeficiente.

Tampoco se respeta lo previsto en el artículo 50 de la citada Ley en lo que a la determinación de la base imponible se refiere, pues esta se ha de fijar con carácter general a través del método de estimación directa; con ello se persigue gravar exactamente la capacidad económica del contribuyente puesta de manifiesto por la realización del hecho imponible, frente a las aproximaciones que constituyen la

estimación objetiva como es la estimación por aplicación de coeficientes al valor catastral que, en caso de utilizarla, debe ser voluntaria para los contribuyentes (15007235).

Como resultado de la aplicación del referido sistema, como ya apuntaba esta institución en informes anteriores, el obligado tributario sigue encontrándose en muchas ocasiones en una situación con difícil salida. Así, si opta por realizar la liquidación del impuesto por el valor por el que efectivamente fue adquirido el inmueble, el que consta en escritura pública, recibirá un liquidación complementaria de la Administración por la que además tendrá que pagar los correspondientes intereses de demora; si por el contrario refleja en la escritura de compra un precio distinto del acordado con el vendedor, cometerá falsedad de documento público además de no encontrar consenso con el vendedor (14012447).

En relación con este método se han recibido quejas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Comunidad Valenciana, Principado de Asturias y Extremadura, a las que esta institución ha recomendado que aprueben modificaciones normativas para que el método establecido en el artículo 57.1.b) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, se ajuste a lo previsto en la ley, en lo que a los regímenes de determinación de la base imponible se refiere, respete los principios que rigen el sistema tributario según el artículo 31 de la Constitución, se adapte al mercado del momento en el que se produce el hecho imponible y no establezca estimaciones que nada tienen que ver con la realidad. Estas recomendaciones no tienen buena acogida (15007235, 15006317).

Dictamen de peritos

Otro de los medios de comprobación de valores que es objeto de quejas es el dictamen de peritos. Aquí se suscita otra cuestión distinta que es la falta de individualización del bien valorado, necesaria según la jurisprudencia. Así, al no considerar el perito el deficiente estado de conservación del inmueble, le otorga un valor superior al real (le imputa una riqueza que no es real) que sirve de cálculo para la base imponible y, salvo recurso, originaría una cuota superior a la que en justicia se debe pagar. Tras recurso de los contribuyentes, la administración reconoce que no ha contemplado el estado de conservación del inmueble y corrige la valoración; en otras ocasiones al no reconocerlo, obliga al contribuyente a acudir al Tribunal Económico Administrativo Regional que, como se verá en el apartado correspondiente, demora su resolución más allá de los plazos legalmente previstos (15009423 y 15004927).

Tasación pericial contradictoria

Los interesados tienen la facultad de oponerse a los valores comprobados por la Administración a través de la Tasación Pericial Contradictoria, del artículo 135 de la Ley 58/2003, de 18 de diciembre, General Tributaria. El problema es que el plazo para ello genera confusión, pues se puede promover dentro del «plazo del primer recurso o reclamación que proceda contra la liquidación efectuada de acuerdo con los valores comprobados administrativamente o, cuando la normativa tributaria así lo prevea, contra el acto de comprobación de valores debidamente notificado».

La cuestión es que este procedimiento no cuenta con un plazo fijo para su ejercicio y en las resoluciones administrativas no se incluye la posibilidad de usar esta vía ni el plazo para ello. Así, una ciudadana promovió la tasación pericial contradictoria extemporánea al haber confiado que el plazo de 2 meses que constaba en la resolución del Tribunal Económico Administrativo Regional de Madrid para su impugnación ante la Administración Contencioso-Administrativa era común para promover dicha tasación, lo que no era así porque este tiempo excedía del plazo del primer recurso o reclamación fijado en el citado artículo 135. Se ha efectuado una **Sugerencia** a la **Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid** para que se considere que la notificación del Tribunal Económico Administrativo Regional incumplía los requisitos del artículo 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, de acuerdo con su apartado 3, estimar como fecha de la notificación la de presentación de la Tasación Pericial Contradictoria por la ciudadana, aunque no se trate de un recurso propiamente dicho, pues la Administración Tributaria está obligada a facilitar a los contribuyentes el ejercicio de sus derechos, y el excesivo formalismo puede hacer incumplir este objetivo. Tras dos requerimientos la Sugerencia no ha sido aún contestada (15005572).

11.3 TRIBUTOS LOCALES

La práctica totalidad de los tributos locales dependen de la confección de un censo o padrón por parte de otro organismo, por lo que la coordinación de ambas Administraciones es una exigencia de garantías para el procedimiento de recaudación de los tributos. Por este motivo, a los tributos que se exponen a continuación se les denomina tributos de gestión compartida.

En los tributos que se liquidan sobre bienes inmuebles es la Dirección General del Catastro el organismo encargado de la confección de las bases de datos, que reflejan todas las características del inmueble, tanto físicas como económicas, además de las titularidades, por lo que se constituye como el elemento básico para conocer el sujeto

pasivo y la base imponible del impuesto sobre bienes inmuebles y del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, así como de muchas de las Tasas y Contribuciones Especiales.

Por lo que al impuesto sobre vehículos de tracción mecánica respecta, es la Dirección General de Tráfico quien elabora el padrón de cada municipio, recogiendo los vehículos cuyo domicilio figura en este, y los titulares del vehículo que constan en la base de datos de la citada Dirección General.

Por ello, la gestión que realizan los municipios o las Diputaciones, cuando son estas quienes tienen cedida la gestión por convenio, es estrictamente recaudatoria. De aquí la importancia de que la coordinación respete el artículo 103.1 de la Constitución y en particular, cumplir con el servicio a los intereses generales de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

11.3.1 El impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)

Según el artículo 65 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, el valor catastral constituye la base imponible del impuesto sobre bienes inmuebles, por lo que, tras el descenso de los valores inmobiliarios en el mercado como consecuencia de la crisis, se ha producido una diferencia sustancial en muchas localidades entre el valor que los inmuebles alcanzan para su venta y el que la ponencia de valores vigente en cada municipio atribuye a estos. Si bien se han aprobado la posibilidad de aplicar coeficientes de reducción de dicho valor catastral, es el propio ayuntamiento quien debe solicitarlo, por lo que en muchos casos este tributo supone un gravamen que los ciudadanos perciben como excesivo en el contexto socioeconómico.

Tributación de las parcelas sin desarrollo urbanístico

Aquellas parcelas que carecen de desarrollo urbanístico, a pesar de que fueron clasificadas como terrenos urbanizables por los planes de Ordenación Municipal, ven gravado un terreno, que en muchas ocasiones se destina a labores agropecuarias, como si fuera un solar. Se han recibido muchas quejas de propietarios de fincas que se ven obligados a pagar un impuesto que excede y multiplica el rendimiento de sus tierras, ya que la base imponible se equipara a una finca urbana con la máxima edificabilidad que el planeamiento ha permitido para ese sector (15002743, 15002743, 15003278, entre otras).

Un ejemplo de este problema se ha manifestado en el municipio murciano de Cartagena, donde existe un sector que viene calificándose como urbanizable desde hace

una década cuyo planeamiento ha sido anulado por una sentencia judicial, por lo que se encuentra en una situación transitoria sin que se haya realizado ninguna actuación correctora para que Catastro pueda revertir la clasificación de esos suelos en su base de datos y el impuesto sobre bienes inmuebles pase a cobrarse como rústico. La **Gerencia Regional del Catastro de Murcia** ha comunicado que el **Ayuntamiento de Cartagena** no ha solicitado una ponencia parcial para los polígonos urbanos que mantengan actividades agropecuarias a pesar de que puedan estar afectados por la citada sentencia. El interesado en la queja manifiesta que su finca está destinada al cultivo del olivar, y desde 2008 tributa como si tuviera construidas varias zonas residenciales, establecimientos hosteleros y comerciales, por lo que la cuota anual supera los 10.000 euros. Continúan las actuaciones con ambas Administraciones (14018478).

En zonas urbanas siguen planteándose quejas de ciudadanos que no pueden afrontar la cuota del impuesto sobre bienes inmuebles de su vivienda habitual, y se ven obligados a solicitar fraccionamientos con el consiguiente pago de intereses a la Administración. Muchos de ellos se encuentran en situación de desempleo, o sus ingresos proceden de pensiones de jubilación o discapacidad. En estos casos, exponen su disconformidad con que el pago de un tributo supere sus ingresos mensuales, cuando no podrían obtener en el mercado el valor que se atribuye al inmueble en la base imponible. Consideran que el cobro de un impuesto que influye en sus mínimos vitales y les impide atender la adquisición de otros bienes o servicios necesarios como alimentos, energía o transporte no se acomoda a la protección que la Constitución depara a sus ciudadanos, ni a un sistema tributario justo. La Secretaría de Estado de Hacienda mantiene su opinión de que en tanto no se modifique la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, el tributo se liquida de acuerdo con lo que establece la norma, y que son los ayuntamientos los que pueden ofrecer medidas correctoras, como un descenso del tipo impositivo o la utilización de medidas permitidas en la actual legislación como bonificaciones o reducciones.

Estas medidas se encuentran limitadas para situaciones concretas y los ayuntamientos no disponen de un gran margen de operatividad, ya que la horquilla del tipo de gravamen, que oscila entre el 0,4 % y el 1,1 % solamente podrá verse limitada en el supuesto de que hayan entrado en vigor nuevos valores catastrales de inmuebles como consecuencia de una nueva Ponencia General, y excepcionalmente, se podrá reducir el tipo al 0,1 % durante un plazo máximo de 6 años. La mejor forma de cambiar esta situación sería mediante la corrección de la base imponible, o lo que es lo mismo, del valor catastral, a su valor real en cada ejercicio, pero ello requeriría de una modificación de la normativa catastral y de la aprobación generalizada de coeficientes reductores, que deberían ser individualizados para cada municipio (15006739, 15007011, 15008230, entre otras).

Conocimiento del contenido de las liquidaciones

El artículo 102.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, permite que en los tributos de cobro periódico por recibo, que es el caso de los tributos locales, una vez notificada la liquidación correspondiente al alta, las sucesivas liquidaciones puedan notificarse colectivamente mediante edictos que así lo adviertan. Esta medida supone que los ayuntamientos no tienen obligación de remitir la liquidación o «recibo» con los elementos tributarios a cada sujeto pasivo, y se puede realizar directamente el cobro o pago, dejando la responsabilidad de comprobar cuáles son las fechas del período de pago voluntario, e incluso la cuota anual, en manos del propio sujeto pasivo.

En aquellos casos en que el obligado tributario acude a la Administración, puede obtener una copia de la liquidación, que en los municipios que han sido objeto de una nueva ponencia de valores se incrementa cada año por la disminución del porcentaje de reducción que se aplica a la base imponible del impuesto sobre bienes inmuebles para la incorporación paulatina del nuevo valor catastral. Pero si la cuota está domiciliada en alguna entidad bancaria, dicho obligado tributario recibe un cargo en su cuenta sin disponer de esos elementos, que antes sí figuraban como datos en la notificación bancaria, que incluía la base imponible y liquidable, la identificación del objeto tributario y su referencia catastral, el tipo de gravamen y la cuota final.

Esto se viene produciendo desde que se modificó, por la aprobación de la normativa SEPA (que es el acrónimo en inglés de la zona única de pagos en euros), los formatos de los recibos bancarios. Desde febrero de 2014 no recogen los datos de la liquidación tributaria en los impuestos locales, lo que ha motivado quejas, pues los ciudadanos consideran que tienen derecho a que se les faciliten los elementos de la liquidación tributaria, y no únicamente el concepto y la cuota, ya que es la única vía que tienen para poder decidir si deben o no recurrir el tributo (15000976, 15004349, 15008178-01, entre otras).

Notificaciones

En muchas ocasiones, cuando se encuentran ya en período ejecutivo, las notificaciones municipales no se efectúan con la debida diligencia ni la realización de comprobaciones necesarias, por lo que los recibos se dirigen al domicilio del inmueble gravado, y no al domicilio fiscal del sujeto pasivo. Las notificaciones así intentadas suelen finalizar, cerca del plazo de prescripción, en la publicación de edictos que pasan también desapercibidos para el contribuyente. La noticia de la existencia de una deuda con la Administración se produce, en ocasiones, cuando se practica efectivamente el embargo, lo que conlleva la desconfianza del sujeto pasivo, que considera que no se han

respetado sus derechos. La comprobación del domicilio fiscal, en lugar del envío de dichas notificaciones al domicilio del inmueble debe exigirse en el período de recaudación ejecutiva, ya que la misma diligencia que debe observar el ciudadano en la comprobación de sus obligaciones fiscales ha de exigirse a la Administración en la realización de actuaciones que comportan potestades extraordinarias, como la capacidad de embargar bienes y derechos, y, consecuentemente, ser escrupulosamente exigente en la realización de cada trámite del procedimiento (11007345, 12122332).

Actuaciones fuera del término municipal

Los ayuntamientos son administraciones territoriales, cuya competencia se circunscribe a su término municipal, sin embargo, en ocasiones exceden su territorio competencial en la recaudación ejecutiva, situación que se encuentra expresamente prohibida por el artículo 8.3 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que obliga a que sea la comunidad autónoma en su ámbito territorial, o la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria o Tesorería General de la Seguridad Social, el órgano encargado de realizar el embargo correspondiente. A pesar de esta prohibición, se siguen produciendo actuaciones fuera del ámbito territorial municipal, que suelen resolverse tras la presentación de la queja (13028024, 14016848, 15005576, entre otras)

11.3.2 Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU)

Este tributo, tradicionalmente conocido como la «plusvalía municipal», es el impuesto local que, junto con el impuesto sobre bienes inmuebles, genera mayor disconformidad entre los sujetos pasivos. El sistema de cálculo objetivo de la pretendida plusvalía, así como el elevado tipo impositivo que alcanza el 30 % de la base liquidable, supone que sea especialmente gravoso en un escenario de descenso de los precios inmobiliarios en el mercado. Adicionalmente, y debido a que no es un tributo obligatorio, los ciudadanos lo perciben como especialmente injusto, y solicitan con frecuencia la intervención del Defensor del Pueblo para que se deroguen las ordenanzas que lo aprueban en los diferentes municipios.

Valor del suelo

El artículo 104.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, establece que el IIVTNU es un tributo que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos,

cuando se pone de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título, o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.

La base imponible de este impuesto está constituida, según el artículo 107 del mismo texto legal, por el incremento del valor de los terrenos puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un período máximo de 20 años. Con carácter general, el valor del terreno en el momento del devengo es el asignado a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles.

El artículo 31.1 de la Constitución Española, establece que todos han de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.

El Tribunal Constitucional estableció en su Sentencia 193/2004, de 4 de noviembre que el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos según la capacidad económica de cada contribuyente configura un mandato que vincula, no solo a los ciudadanos, sino también a los poderes públicos ya que, si los unos están obligados a contribuir de acuerdo con su capacidad económica al sostenimiento de los gastos públicos, los otros están obligados, en principio, a exigir en condiciones de igualdad el gravamen a todos los contribuyentes, cuya situación ponga de manifiesto una capacidad económica susceptible de ser sometida a tributación.

El artículo 2.c) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, define los impuestos como «aquellos tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente». Por último, de acuerdo con el artículo 50.1 del mismo texto legal, la base imponible es «la magnitud dineraria o de otra naturaleza que resulta de la medición o valoración del hecho imponible». Es decir, que el principio de capacidad económica impide que el legislador establezca tributos cuya materia u objeto imponible no constituya una manifestación de riqueza real o potencial, esto es, no le autoriza a gravar riquezas meramente virtuales o ficticias y, en consecuencia, inexpresivas de capacidad económica.

De acuerdo con estos artículos, existe un doble límite en la aplicación de los tributos: el constitucional que proscribe el gravamen de riquezas meramente virtuales o ficticias, y el legal, que impone la cuantificación de la base imponible mediante la valoración económica del hecho imponible sometido a gravamen.

Por lo que a la base imponible de este impuesto respecta, el artículo 23.2 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 de los inmuebles no podrá superar

el valor de mercado, entendiendo por tal el precio más probable por el cual podría venderse entre partes independientes un inmueble libre de cargas. Además, existe un coeficiente de relación al mercado de 0,5, que se aplica al valor individualizado resultante de la Ponencia de valores del municipio.

Como consecuencia de las correcciones que han sufrido los valores inmobiliarios desde el año 2008, muchas ponencias reflejan valores que no se corresponden con el valor que se podría obtener por dichos inmuebles en el mercado. Este efecto se aprecia especialmente en los siguientes supuestos.

1. Terrenos recalificados y pendientes de desarrollo, cuyo planeamiento no se ha aprobado, o si se ha aprobado no se ha materializado. En algunos casos transcurren más de 20 años desde que se produce la recalificación hasta que el planeamiento se ejecuta. Muchos de estos terrenos continúan realizando labores agropecuarias.
2. Zonas urbanas cuyo desarrollo ha quedado sin finalizar por la caída de la demanda y que afecta tanto a sectores residenciales como a suelos industriales.
3. Polígonos que permanecen desocupados por el cierre de las instalaciones y negocios que realizaban allí su actividad y cuyo valor en el mercado ha disminuido por debajo del valor catastral.
4. Zonas residenciales destinadas, fundamentalmente, a residencias temporales, cuyos usos de ocio y vacacionales tuvieron una fuerte demanda y, por tanto, un crecimiento importante en la pasada década, pero que hoy carecen de mercado.
5. Inmuebles cuyo precio de adquisición fue superior al que el mercado ofrece en la actualidad por su enajenación.
6. Inmuebles ubicados en poblaciones o zonas cuyos servicios públicos no se han llegado a desarrollar, implantar o ejecutar, aunque estuvieran previstos, devaluando las áreas afectadas por la inactividad de la Administración. Incluso aquellos que han visto reducidos los servicios y deteriorada la urbanización y la zona.

Debido a que la base imponible no grava una plusvalía real, sino una estimada en función del valor del terreno asignado por la Administración, a efectos administrativos, en el momento de la transmisión, el contribuyente carece de la posibilidad de probar que no ha obtenido beneficio alguno por la tenencia del bien, ni por su enajenación, lo que puede colisionar con el principio de capacidad económica constitucionalmente reconocido. Dicha capacidad es el límite que la Constitución establece para la exacción

del impuesto, lo que no puede cumplirse si se obliga a tributar por un incremento de valor que no se produce, ya que se refiere a un elemento fijo, que es el valor catastral y que puede haberse establecido en un momento en que era superior al que se obtiene en el mercado.

La depreciación del valor de los inmuebles se ha reconocido con la modificación del artículo 32.2 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, mediante la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, que adopta diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, cuando incluyó la posibilidad de actualizar los valores catastrales de los inmuebles urbanos de un mismo municipio por aplicación de coeficientes en función del año de entrada en vigor de la correspondiente ponencia de valores del municipio. Sin embargo, este procedimiento tiene carácter voluntario para los ayuntamientos que lo soliciten, por lo que no se aplica de forma general como un medio de corrección de la base de impuesto.

La concepción de todo el impuesto gira en torno a la presunción de que el suelo mantendrá el aumento de su valor por el transcurso del tiempo y la actuación que sobre este se realice, lo que supone una presunción legal que no puede combatirse por ningún medio. A este respecto, cabe recordar que el artículo 108 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, establece que

> «Las presunciones establecidas por las normas tributarias pueden destruirse mediante prueba en contrario, excepto en los casos en que una norma con rango de ley expresamente lo prohíba».

La regulación del IIVTNU no prohíbe considerar si el valor catastral es una referencia que cumple con el resto de condiciones que el conjunto del ordenamiento jurídico exige, y en particular, la capacidad económica del sujeto pasivo y el incremento de valor, que es el hecho imponible que se sujeta a tributación.

Se presupone que el objeto de este tributo es que las plusvalías que se generan por la acción pública reviertan a la comunidad, lo que implicaría configurar el hecho imponible como el incremento del valor del terreno por la acción urbanística del propio municipio donde se encuentra, de modo que el sujeto pasivo devuelva a la colectividad parte del beneficio por él obtenido. **Pero la norma no ha previsto la depreciación de los bienes inmuebles e incluso la repercusión negativa en su valor en el mercado por la acción u omisión administrativa, como es la desaparición o reducción de servicios, el deterioro de las calles, parques, etcétera.**

Muchas quejas se refieren a que la entrada en vigor de ponencias catastrales recientes ha aumentado la base imponible del tributo por encima del valor de mercado, llegando a superarse el importe del valor de la compraventa en muchos casos. Ello

motiva el rechazo del contribuyente, que percibe el impuesto como injusto y vulneratorio de sus derechos, ya que se le atribuye una riqueza inexistente. Se debe recordar que este tributo solo considera el valor del suelo, y no de la construcción, por lo que el efecto que estas situaciones tienen sobre el contribuyente se agrava (15002436, 15003876, 15004039, entre otras).

Capacidad económica

Se han formulado diferentes recomendaciones para la modificación del impuesto ante la **Secretaría de Estado de Hacienda,** haciendo hincapié en los colectivos que se encontraban en situaciones de especial dificultad como tercera edad, personas con discapacidad o personas en situación económica desfavorecida por la actual crisis.

La Secretaría ha reiterado también su opinión de que se trata de un tributo que se calcula de forma objetiva, sin atender a la plusvalía efectivamente obtenida, ya que se trata de que la Administración recupere para el interés común el esfuerzo realizado por los ayuntamientos, comunidades y Estado en las inversiones en mejoras de los terrenos, infraestructuras y urbanización, y de ese modo, reviertan a la Hacienda Pública esas mejoras.

A pesar de esta doctrina, que es plenamente aplicable en circunstancias normales de desarrollo territorial, la actual situación económica ha trastocado el orden en que organismos públicos y particulares influyen en el desarrollo de dichos terrenos. Un caso específico es el de aquellos terrenos que sin haber tenido desarrollo alguno, tributan como si la urbanización se hubiera completado, ya que la calificación no depende de su efectiva realización, sino de la inclusión en el padrón de urbana o rústica de acuerdo con la clasificación que realiza la Dirección General del Catastro a partir de las ponencias realizadas como consecuencia de la modificación del Plan General de Ordenación Urbana municipal. Por lo tanto, si una ponencia entra en vigor en el año 2015, aunque la modificación del planeamiento date de 2014 y no se haya realizado inversión, alteración o mejora alguna, el suelo tributará como urbano, independientemente de que su valor económico en el mercado se haya incrementado o no (15000142, 15002524, 15003902, entre otras).

Muchas de estas quejas no pueden ser admitidas, debido a que la Administración municipal se limita a la aplicación de la vigente normativa, y mientras no se modifiquen los valores catastrales, se dicte una doctrina jurisprudencial o se pronuncie el Tribunal Constitucional, aunque se esté vulnerando el principio de capacidad económica y el principio de capacidad de pago, ya que no existe ni una manifestación de riqueza del sujeto pasivo ni un afloramiento de renta que cumpla con el hecho imponible, se mantienen las actuaciones con la Secretaría de Estado de Hacienda y Administraciones

Públicas tendentes a la modificación de su régimen normativo, los supuestos de gravamen, y la fórmula de cálculo de la cuota del impuesto (13009724, 14014648, 14017754, entre otras)

Falta de resolución y prescripción

El **Ayuntamiento de Navalperal de Pinares (Ávila)** no responde expresamente al recurso interpuesto por una ciudadana contra una liquidación del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, que consideraba que una parte de dicha liquidación había prescrito, pues correspondía a la herencia de su madre, fallecida en el año 2003, y solamente se podía liquidar la parte heredada de su padre, fallecido en 2011.

La interesada y su hermano recurrieron en reposición la liquidación el 30 de agosto de 2011, y han reiterado su recurso y la petición de resolución expresa en 15 ocasiones, siendo la última de ellas el 10 de junio de 2013, sin resultado.

Para el ayuntamiento la liquidación es ajustada a Derecho y firme, ya que el recurso está desestimado por silencio y no se ha presentado un recurso contencioso-administrativo.

Además, el ayuntamiento manifestó a esta institución que resolvería cuando le fuera posible y que no admitía presiones. Como consecuencia de esta respuesta, se le recordó al ayuntamiento el deber legal de resolver expresamente los recursos presentados por los administrados, obligación recogida en los artículos 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 103 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y 14 de la Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, ya que la denegación presunta no exime de la obligación de resolver el recurso.

Desde entonces, el ayuntamiento ha alargado en cada ocasión más los plazos de respuesta hasta casi un año, limitándose a facilitar una copia de la respuesta original, sin motivar sus decisiones ni facilitar información adicional y sin resolver expresamente el recurso formulado, por lo que se realizó un seguimiento del recordatorio formulado en otras dos ocasiones, siendo necesario requerir la colaboración omitida, y sin modificar su actitud. Esta negativa a cumplir con su obligación de resolver y notificar el acuerdo que se alcance con la motivación que la ley exige, e infringir el deber de colaboración que el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, exige también de las Administraciones públicas, se ha acordado el cierre de las actuaciones, considerando al Ayuntamiento de Navalperal de Pinares (Ávila) como una Administración entorpecedora, de acuerdo con el artículo 18 de la citada Ley (13024385).

11.3.3 El impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM)

La mayor parte de las quejas en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica se refieren a procedimientos de recaudación ejecutiva municipal y a errores en la administración competente para su recaudación.

Notificaciones

Los defectos en los procedimientos de notificación ejecutiva de los tributos locales, como la falta de comprobación del domicilio fiscal del titular del vehículo, que puede figurar desactualizado en las bases de datos de la Dirección General de Tráfico, propicia que se produzcan dilaciones en el cobro en vía ejecutiva ya que al no tener los ayuntamientos obligación de notificarlo por tratarse de un tributo de cobro periódico por recibo y comunicar la deuda a través de publicaciones edictales, el obligado tributario no tiene conocimiento de su existencia hasta que se produce el embargo del bien.

Esto viene motivado por la interrupción de la prescripción que se produce con dichas publicaciones edictales, permitiendo que el cómputo del plazo se reinicie y se amplíe durante cuatro años más. Dentro de ese plazo, la Administración puede mantener un expediente 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 realizarse en un período de tiempo razonable y aceptar la prescripción de oficio, sin necesidad de que la alegue el obligado tributario. Este efecto se ha logrado tras la presentación de la queja, pero había sido previamente denegada en los recursos o escritos de oposición presentados por los interesados (15000139, 15001374, 15002255, entre otras).

Doble imposición

También se mantienen las quejas por cobro duplicado del impuesto en dos ayuntamientos, a pesar de que el sujeto pasivo haya modificado la dirección en la base de datos de Tráfico. En los últimos años se ha depurado la base de datos de tráfico, pero continúan cobrándose tributos sobre vehículos que han sido dados de baja, o que fueron embargados, inmovilizados por diferentes Administraciones (judicial, Seguridad Social, AEAT) por formar parte de procedimientos o responder del cobro de deudas, o

desguazados y, por motivos que no son imputables al obligado tributario, no figuran de baja en la Dirección General de Tráfico.

Esta falta de exactitud y coordinación implica gravar supuestos en que no se cumple el hecho imponible, si bien exigen una actuación comprobadora que los ayuntamientos no suelen llevar a cabo, y mantienen la actuación de cobro ejecutivo a pesar de las alegaciones realizadas, que deniegan sistemáticamente (15003258, 15003616, 15006681, entre otras).

11.3.4 Tasas locales

Este tributo se regula en el artículo 2.2.a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria con carácter general, y 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. Las tasas se definen como tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como en la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.

El artículo 24.2 de la citada Ley de Haciendas Locales limita la cuantía de la Tasa al coste real o previsible de la prestación del servicio o del valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de la utilización o aprovechamiento de bienes de dominio público. Como requisito para la aprobación de una ordenanza de imposición de Tasas, es obligatorio realizar con carácter previo un informe técnico-económico, que debe ser anterior a la adopción del acuerdo de imposición. La omisión de este requisito puede conllevar la nulidad de la ordenanza.

Los ciudadanos han trasladado su percepción de que las liquidaciones de las tasas no respetan el principio de limitación al coste del servicio o la utilidad, y que no se ofrece en los acuerdos de adopción de las tasas la transparencia y publicidad necesaria para que los administrados puedan tener conocimiento de la motivación de la Administración para el cálculo de las cuotas tributarias individuales. También consideran que los servicios que prestan los ayuntamientos han disminuido y a pesar de ello se exigen más tasas y en mayor cuantía que cuando los servicios tenían mayor calidad y frecuencia.

Los ayuntamientos son reticentes a facilitar el citado estudio técnico-económico, donde los ciudadanos podrían conocer el sistema de cálculo de la cuota, y cuáles son los costes que se están considerando para su imposición. En algunos casos la tramitación de la queja se demora más de lo necesario por esa falta de colaboración (13013057, 13019674, 14004044, entre otras).

La tasa por recogida de residuos sólidos urbanos se ha aprobado en muchos municipios que antes prestaban el servicio, que es general y obligatorio, de modo gratuito, o bien que subsumían su coste en la recaudación de otros tributos y, por tanto, no se había aprobado con carácter previo la ordenanza de su imposición. Su aplicación conlleva algunos aspectos que generan numerosas quejas, como el cobro a viviendas desocupadas, ocupadas con carácter temporal, o el considerar objeto tributario a trasteros, garajes o almacenes que no generan basura.

La mera puesta a disposición del servicio de recogida de residuos justifica la exacción de la cuota, y la liquidación tanto en el caso de inmuebles residenciales, como aparcamientos, trasteros, viviendas sin habitar, almacenes vacíos, y por cualquier otro tipo que se encuentre dentro de la zona en la que se presta el servicio. Esta interpretación viene avalada por reiterada jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia, así como por el Tribunal Supremo.

A pesar de ello, los propietarios de inmuebles sin uso consideran abusiva esta imposición. En particular, los que disponen de un trastero vinculado a su residencia en el mismo edificio, estiman que el servicio que se presta es sobre la vivienda y no sobre el trastero que no genera residuos separados. Igualmente quienes poseen locales o almacenes vacíos y no producen residuos alegan que se exige el tributo por hecho imponible inexistente y un servicio de imposible prestación. Los titulares de inmuebles destinados a aparcamiento particular aducen que la cuota de la Tasa excede del coste previsible del servicio que se presta en esta clase de inmuebles, ya que generan muchos menos residuos que, por ejemplo, una vivienda (14002528, 14016799, 15002940, entre otras).

La otra tasa local que genera mayor número de quejas se refiere a la que grava la **utilización del dominio público para el paso de vehículos**, que los ciudadanos identifican, erróneamente, con la **Tasa de Vados**. El Vado puede generar una tasa adicional por impedir que una parte del dominio público se utilice por otros ciudadanos, y es complementaria de la que grava el uso de la acera para el acceso del vehículo al inmueble.

Tanto la aprobación de ordenanzas en municipios que anteriormente no liquidaban esta tasa, como el incremento de la cuota y la modificación de las ordenanzas para el cálculo de la misma ha tenido su repercusión en las quejas. Los interesados aducen, al igual que en las tasas por prestación de servicios, que las cuotas exceden del valor que ese uso podría tener si se prestara sobre bienes privados, por lo que muchos sujetos pasivos han solicitado de sus ayuntamientos la baja en el padrón de la tasa, alegando no disponer de ingresos suficientes para su pago.

La Administración local deniega con carácter general estas bajas, siempre que existan rebajes en las aceras o se mantenga la posibilidad de acceder al inmueble, incluso en el caso de que el espacio destinado para aparcamiento haya sido incorporado a la vivienda o acondicionado para otros usos. Además, los ayuntamientos exigen que, con carácter previo, se repongan las aceras al mismo nivel que las zonas que no tienen acceso a los inmuebles, lo que supone un coste asociado que hace que desistan de su pretensión de baja en el padrón (14020892, 14022741, 15002159, entre otras).

11.4 PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS

La norma que regula el procedimiento tributario es la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que en seguimiento del artículo 31 de la Constitución establece 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 garantías tributarias: notificaciones y prescripción

La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria recoge el mismo sistema de notificaciones que establece la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y regula algunas especialidades propias de la materia.

Al igual que en la norma básica, la notificación constituye el acto inicial que condiciona la eficacia de la liquidación, y para cada procedimiento establece los plazos y formas en que debe practicarse. Se reciben habitualmente quejas que denuncian la falta de notificación en plazo de las liquidaciones, y especialmente, de los procedimientos de cobro en vía ejecutiva.

Para que la notificación en vía ejecutiva sea válida debe contener todos los elementos que permitan que el obligado tributario conozca la motivación de la Administración para dictar el acto concreto, y, si así lo decide, ejercite el derecho de oponerse al procedimiento que contra él se ha incoado.

Según el artículo 102 de la citada norma, la notificación debe incluir la identificación del obligado tributario, los elementos que permiten determinar de la cuantía de la deuda tributaria, la motivación de la liquidación, cuando no se corresponda con los datos consignados por el obligado tributario o a la aplicación o interpretación realizada por el mismo, con expresión de los hechos y elementos esenciales que las originen, así como de los fundamentos de derecho. Además debe comunicar cuáles son los medios de impugnación que puedan ser ejercidos, órgano ante el que hayan de presentarse y

plazo para su interposición y, por último, el lugar, plazo y forma en que debe ser satisfecha la deuda tributaria.

La publicación por edictos de muchos procedimientos en vía ejecutiva mantiene la acción de cobro de la Administración viva, interrumpiendo así el plazo de prescripción, pero puede privar al sujeto pasivo del conocimiento de la deuda, lo que ha sido denunciado con reiteración. El plazo de prescripción viene establecido en cuatro años por el artículo 66 de la propia Ley General Tributaria, y muchas deudas se publican cuando el plazo se encuentra próximo a su fin. En la tramitación de las quejas se ha podido acreditar que no se habían cumplido adecuadamente los trámites para su notificación personal a los obligados tributarios, o bien se habían utilizado domicilios erróneos, e incluso, inexistentes, y que el uso de las bases de datos de otros organismos, en los casos en que los tributos son de gestión compartida (como el impuesto sobre bienes inmuebles), ocasiona muchas veces que estas se remitan al domicilio del inmueble y no al del sujeto pasivo, lo que permite continuar el procedimiento y se llega a reclamar diez o más ejercicios, ya que mediante la publicación de dichos edictos se evita su prescripción, pero sin que tenga conocimiento directo el sujeto pasivo.

Esta práctica resulta especialmente gravosa cuando el bien se ha enajenado y el nuevo titular no ha cumplido con sus obligaciones de comunicar a la Administración el cambio de los derechos y obligaciones sobre el bien, lo que sucede con relativa frecuencia en el impuesto sobre bienes inmuebles y el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (14006051, 14024148, 15005608, entre otras).

La ausencia o error en las notificaciones de las liquidaciones tributarias y de los procedimientos de recaudación ejecutiva de las deudas tributarias es una constante en las quejas. La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en su artículo 110, establece los lugares en que deben ser practicadas las notificaciones, pero cuando los intentos de notificación resultan infructuosos se procede a la notificación por comparecencia, lo que implica que la mayor parte de las veces los contribuyentes no tengan conocimiento del contenido de dichas notificaciones y, por tanto, no puedan interponer los oportunos recursos en plazo, viéndose desprotegidos en la defensa de sus derechos.

Este problema se ve agravado por la falta de información, pues muchos ciudadanos consideran que cuando modifican sus datos en el Padrón Municipal se actualizan en el conjunto de la Administración.

Las obligaciones que tienen los contribuyentes para mantener una relación normal con la Agencia Tributaria no siempre son conocidas por estos. Si bien es cierto que la comunicación del domicilio fiscal está prevista como un deber de los obligados

tributarios también lo es que la AEAT no hace una labor divulgativa de dicha obligación (15015700).

Los ciudadanos suscritos al portal notificaciones.060.es van a recibir un aviso dos días antes del vencimiento del plazo de la notificación cuando este servicio detecte que no han accedido a su buzón de notificaciones, como solicitó el Defensor del Pueblo (12016232).

Devolución de ingresos indebidos

Los artículos 32 y 221 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria regulan el procedimiento de devolución de ingresos indebidos, que comporta el incremento de la cantidad que se devuelve con los correspondientes intereses de demora. Este procedimiento puede iniciarse tanto de oficio como a instancia de parte.

Se trata de un procedimiento que genera importantes retrasos en la tramitación en la mayoría de los casos. Los ciudadanos que acuden al Defensor del Pueblo suelen acumular un período dilatado de espera antes de presentar su queja, y la Administración demora los procedimientos por falta de medios para la comprobación de las alegaciones, por entorpecer la devolución a pesar de que la haya solicitado el obligado tributario, o bien porque se incluye a este en una lista de pagos general, que incluye desde los contratos y proveedores de la Administración hasta las devoluciones derivadas de los tributos, lo que puede suponer años de espera, con el consecuente incremento de los intereses derivados de la devolución, lo que supone un perjuicio para la Hacienda Pública, que se ve obligada a aumentar sustancialmente el importe que podría reducirse con la debida diligencia (15000884, 15001020, 15002159, entre otras).

Un ejemplo de esta práctica se aprecia en una queja presentada contra el **Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid),** que aprobó la devolución de una tasa a una ciudadana el día 28 de agosto de 2012, sin que hasta la fecha se haya producido la efectiva devolución del importe que, en su momento, ascendía a 28,53 euros. Esta queja continúa en tramitación ya que el ayuntamiento comunicó que el crédito de la interesada ocupaba el número 1.271 de los acreedores municipales, estimándose posible su pago en el mes de diciembre de 2015, pero sin que haya confirmado la efectiva devolución ni el importe de los intereses de demora asociados (13022459).

Silencio o falta de resolución por parte de la Administración

La obligación de dar respuesta al obligado tributario 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, y viene a reiterarse en el artículo 103 de la Ley General Tributaria, estableciendo su artículo 104 los plazos generales para ello.

Como una garantía para el administrado se le faculta para que, habiendo transcurrido el plazo máximo para resolver sin que la Administración haya notificado el resultado del procedimiento, se pueda acudir a la vía económico-administrativa o contencioso-administrativa en defensa de los derechos. Sin embargo, en los tributos locales, y salvo excepciones, la primera vía, que se sigue aún en el orden administrativo, no se encuentra disponible, y la segunda exige 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 esperar respuesta de la Administración con independencia del tiempo que tarde en producirse.

La mayoría de las quejas que se reciben por este motivo muestran la percepción ciudadana de que existe una doble medida para los plazos: los que se exigen a los obligados tributarios y los que se pueden llegar a requerir a la Administración, lo que redunda en una pérdida de confianza de estos en la labor administrativa que no se ve gravada por sanciones ni consecuencias negativas en el incumplimiento de dichos plazos, mientras que para los administrados puede conllevar desde sanciones o pérdida de derechos hasta la perención de los procedimientos con todas sus consecuencias (15000677, 15005153, 15008230, entre otras).

Artículo 96 Real Decreto 1065/2007

La aplicación del artículo 96 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, según el cual **no se puede aportar documentación al expediente una vez realizado el trámite de audiencia o alegaciones**, conlleva que, a pesar de que los obligados tributarios tengan documentación que acredite la veracidad de los hechos alegados, no se pueda subsanar el error cometido por la Administración a la hora de liquidar los impuestos, lo que genera indefensión.

Los ciudadanos no conocen los procedimientos tributarios, que son muchos y variados, ni las consecuencias que tiene el no presentar la documentación solicitada en el plazo indicado, sobre todo cuando el procedimiento no ha terminado todavía y el acto no ha devenido firme. A ello hay que añadir que el derecho a no aportar la documentación ya presentada que obre en poder de la Administración crea confusión en los contribuyentes porque dan por hecho que esta tiene conocimiento de los datos relativos a su expediente. Además, en ocasiones los obligados tributarios no reciben las comunicaciones de la Agencia en su domicilio y cuando realmente tienen conocimiento de las propuestas de liquidación giradas o de los requerimientos ya ha expirado el plazo previsto para formular alegaciones o para aportar documentación (13023506, 13032808).

Se recomendó que se modificara dicho artículo, de tal forma que se permitiera la aportación de documentación a lo largo del procedimiento, pero la Recomendación ha sido rechazada (13028179).

11.5 TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS

Los artículos 240 y 247 de la Ley General Tributaria establecen los plazos de duración de las reclamaciones económico-administrativas en un año para el procedimiento ordinario y seis meses para el abreviado; tales plazos son la concreción de uno de los principios generales del derecho como es el de seguridad jurídica y deben ser observados por la Administración, según dispone el artículo 103 de la misma Ley, sin embargo son constantes los retrasos en resolver. Si bien es cierto que la misma Ley prevé los efectos del silencio, de la falta de resolución expresa, no lo es menos que la figura del silencio como medio de resolución supone una contradicción con el principio de eficacia que debe regir la actividad de la Administración de conformidad con el artículo 103 de la Constitución Española. Además, la institución del silencio se configura como una garantía para los ciudadanos, a fin de que puedan, tras la desestimación presunta, acudir a los tribunales de justicia, y no como una prerrogativa de la Administración pública para no contestar a los mismos.

El funcionamiento de los tribunales económico-administrativos regionales (TEAR) sigue siendo objeto de queja de los ciudadanos, por la demora de sus resoluciones incluso en aquellas reclamaciones en las que se resuelve su inadmisión por presentación extemporánea (15008674).

Según dicen los tribunales, se ha puesto en marcha un Plan de mejora, bajo la dirección del Tribunal Económico-Administrativo Central, para reducir los plazos de resolución pero a la vista del número de quejas recibidas no se ha alcanzado el objetivo. Ante esta realidad, la institución ha abierto dos vías para conocer por qué se produce la demora en la resolución de las reclamaciones. La primera de ellas ha sido sugerir a los TEAR que eleven un informe de actividad a la Subdirección General de Organización, Medios y Procedimientos en tanto que es competente para mejorar el funcionamiento de los tribunales económico-administrativos, programar las dotaciones de medios personales y materiales y el diseño, explotar y gestionar los sistemas de información y comunicación (artículo 5 del Real Decreto 256/2013, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) (15006530, 15008419, 15010865, entre otras).

La segunda, ha consistido en iniciar una actuación de oficio ante el Tribunal Económico-Administrativo Central para conocer el Plan de mejora que refieren los TEAR para mejorar los tiempos de resolución. En el marco de esta actuación se ha interesado

información sobre los objetivos marcados, grado de cumplimiento de los mismos, obstáculos encontrados para la ejecución del Plan, medidas adoptadas para salvarlos, actuaciones específicas previstas para reducir el plazo de las inadmisiones así como las mejoras obtenidas en base a las directrices contenidas en el Plan (15013551).

11.6 CATASTRO

El Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRLCI), define el Catastro como un registro administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda que contiene la descripción de los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales, que tiene carácter obligatorio y cuya misión es reflejar fielmente la realidad inmobiliaria en sus diferentes aspectos: jurídico, físico y económico. La información que recogen sus bases de datos se utiliza para el cumplimiento de los principios tributarios que se recogen en el artículo 31.1 de la Constitución española.

Las características técnicas de los procedimientos de incorporación de los inmuebles a las bases de datos del Catastro, la dificultad de comprender el desarrollo de los sistemas de valoración y la complejidad de los documentos en los que se basan estas, fomentan que el ciudadano considere que la Administración no justifica o motiva sus decisiones, que valora inadecuadamente sus inmuebles o que acomete actuaciones que no garantizan sus derechos. El origen de la mayoría de las quejas de 2015 se ha referido a la valoración de los inmuebles, en las discrepancias en la atribución de la titularidad o la fecha de efectos de sus resoluciones.

Las diferencias entre la realidad física y la que se refleja en las bases de datos de la Dirección General del Catastro han construido un foco de atención en este ejercicio, tanto en inmuebles urbanos como en rústicos, pero muy especialmente estos últimos, debido a que se mantienen calificadas como urbanizables en muchos municipios, áreas que no han sido objeto de desarrollo, ni existe la posibilidad de que lo sean en los próximos años. En algunos casos ha transcurrido más de una década desde la calificación como urbanizable por el Ayuntamiento, lo que conlleva la consideración de urbano por parte de Catastro. Adicionalmente, y este es uno de los motivos que incrementan exponencialmente el valor catastral, esa consideración conlleva la asignación de la máxima edificabilidad potencial del suelo, con los usos previstos en las normas, lo que implica que se valore una parcela rústica, que puede tener un uso agrícola, como un edificio residencial, un hotel o una superficie comercial (15000782, 15001335, 15004969, entre otras).

11.6.1 Valor catastral

El artículo 22 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario define el valor catastral como aquel que integra el valor del suelo y de las construcciones. Para llegar al mismo se desarrolla un procedimiento complejo que comienza con la aprobación para cada municipio de la Ponencia General de Valores.

Dichas Ponencias establecen los criterios generales de valoración de los bienes inmuebles de naturaleza urbana del municipio según la legislación aplicable, así como la aprobación de las tablas de módulos básicos de repercusión para las construcciones y valores unitarios para el suelo, y que constituyen la referencia para el cálculo del valor individual.

Estos módulos y valores se definen por unidades en metros cuadrados y posteriormente, con la aplicación de los coeficientes relacionados con la naturaleza del suelo, su superficie, su tipología y usos y las características asociadas al inmueble (estado de conservación, antigüedad, etcétera), son los que posteriormente permiten alcanzar ese valor individualizado para cada inmueble.

La elaboración de la Ponencia exige la realización de un estudio de mercado cuya regulación no ha sido establecida pormenorizadamente, de manera que no existe un número de muestras concreto, por lo que no es sencillo conocer cuáles son los criterios que permiten alcanzar los módulos y valores citados. Quienes se dirigen a esta institución expresando su disconformidad con el valor asignado a su propiedad consideran que dicho valor no se acomoda al precio que el mercado ofrece por esta, lo que constituye a su juicio un error en la obtención de los valores por parte de Catastro.

Sin embargo, la Dirección General del Catastro opone frente a estas tesis, que considera subjetivas, la objetividad del valor establecido con carácter general para el municipio, sin que tampoco exponga con claridad y de forma accesible para cualquier ciudadano, cuáles han sido las metodologías y procedimientos que permiten establecer la valoración que confiere con carácter obligatorio para el inmueble, ni las razones por las que el propietario no puede obtener el importe de dicha valoración en una operación de compraventa.

La distinción entre el precio y el valor, además de las características de objetividad señaladas, viene vinculada a la aplicación del valor catastral, ya que si este no se utilizara como referencia o base imponible de los tributos, podría resultar indiferente para la mayoría de quienes ostentan derechos sobre los inmuebles. La repercusión tributaria que tiene el valor catastral lo vincula a los principios de capacidad económica y de pago, como inspiradores de un sistema tributario justo, lo que exige que el sujeto pasivo pueda conocer los criterios y motivos que llevan a la Administración para

hallar ese valor y no el que el mercado ofrece, puesto que el valor catastral no puede superar el de mercado, ya que así lo establece el artículo 23.3 del citado Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, y que posteriormente se modula mediante el coeficiente de relación al mercado (RM) regulado por la Orden de 14 de octubre de 1998, establecido en el 0,5, lo que lleva a la conclusión de que el valor catastral individual no puede superar la mitad del valor del inmueble en el mercado.

El citado valor es un indicador de riqueza a efectos de ayudas y subvenciones, se utiliza en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas, impuesto sobre sucesiones y donaciones, impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, impuesto sobre bienes inmuebles, impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, etcétera, y es precisamente este uso fiscal el que motiva las quejas.

Como consecuencia de sucesivas recomendaciones realizadas en la materia se han ido aprobando instrumentos que modulan estos problemas, como la modificación del artículo 32 del citado texto refundido para permitir que se pudieran aplicar coeficientes reductores sobre aquellas Ponencias que superaran los límites mencionados. Pero son los ayuntamientos quienes deben solicitar su aprobación, por lo que puede demorarse o evitarse la aplicación de las medidas correctoras para mantener la recaudación a partir del impuesto sobre bienes inmuebles y las plusvalías (IIVTNU).

Una vez aprobadas las ponencias, su modificación no puede realizarse mediante recursos individuales de los ciudadanos que consideren el valor incorrecto, ya que solamente pueden ser combatidas en vía económico-administrativa con posterioridad a su aprobación, y estas se conocen por la mayoría de los ciudadanos cuando se les notifica el valor catastral, habiendo transcurrido los plazos para su impugnación, lo que las hace inatacables.

Lo que puede recurrirse es el valor individual, pero la Administración se limita en estos casos a comprobar si el valor coincide con los criterios aprobados en la Ponencia, lo que genera incomprensión en la ciudadanía, debido a que la notificación del valor individual es, en muchas ocasiones, el primer conocimiento que el titular tiene de la nueva Ponencia, y en muchas otras más, cuando recibe la liquidación del impuesto sobre bienes inmuebles, por lo que tampoco dispone de esa opción al haber transcurrido los plazos para recurrir.

Los recursos tienen efectos limitados, y solamente serán rectificados los errores que se detecten en la aplicación de coeficientes concretos y que puedan afectar al inmueble individual, pero nunca a los criterios, módulos y valores aprobados en la

Ponencia, que se mantendrán si no se aplican los coeficientes arriba citados o se aprueba una nueva de carácter total o parcial.

Las quejas relacionadas con la disconformidad con las ponencias se han referido, en gran número, a aquellas aprobadas para municipios cuyo planeamiento reclasificó terrenos rústicos como urbanizables, y cuya urbanización no ha sido realizada durante un largo período de tiempo. La norma catastral no se había modificado para recoger las novedades que se establecieron en la Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, cuyo artículo 12 solo establece dos clases de suelo: urbanizado y rural, sin que los terrenos urbanizables tuvieran cabida en esta norma.

El artículo 7 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario mantenía la correspondencia con la anterior Ley del Suelo, por lo que permitía que los terrenos urbanizables pudieran ser considerados, a efectos catastrales, como urbanos, y por tanto tributaran como tales.

Este problema afectaba especialmente a los terrenos que se habían incluido en los planes de ordenación municipales en la fase de crecimiento inmobiliario, pero que no habían sido desarrollados con posterioridad, debido a la aparición de la crisis que lastró el sector y la economía desde 2008. Se venían realizando diferentes actuaciones relativas a esta clasificación catastral, que conlleva la tributación como urbanas de fincas que carecían de cualquier desarrollo, e incluso continuaban realizando labores agrícolas o pecuarias, con lo que no se cumplían las condiciones necesarias para considerarlas urbanas.

Ello motivó la formulación de dos recomendaciones a la **Secretaría de Estado de Hacienda** para reformar la normativa de valoración de aquellos suelos que no hubieran alcanzado las características del suelo urbanizado, de modo que el valor de esos inmuebles se acomodara a su valor real y no a las expectativas urbanísticas futuras, así como la modificación de la redacción del artículo 7.2.b del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario para que diera cumplimiento a la normativa básica del suelo.

Como consecuencia de dichas Recomendaciones se aprobó la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, que modificó el citado artículo, y establecía la necesidad de adecuar los suelos a su auténtica naturaleza. Posteriormente también se promulgó el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y Rehabilitación Urbana que mantiene y refuerza las clases de suelo en su artículo 21, ya

que solamente se podrá calificar como suelo urbanizado el que ya haya ejecutado el planeamiento correspondiente y disponga de los servicios propios del suelo urbano.

Sin embargo, no se han corregido aún las situaciones denunciadas en muchas de las quejas, ya que para la realización de nuevas ponencias es necesaria la colaboración municipal, que en algunos casos se está demorando, provocando con ello que estos suelos mantengan su calificación como urbanos en el padrón catastral y por tanto, en el padrón de los tributos que utilizan este (15003278, 15003532, 15004968, entre otras muchas).

11.6.2 Descripción catastral y conflictos de titularidad

La descripción catastral de los inmuebles comprende todas las características de estos, pero las que han motivado más quejas han sido las referentes a la fijación de superficies y ubicación de los linderos y la atribución de la titularidad catastral.

La concordancia de la base de datos catastral con el Registro de la Propiedad y con las comunidades autónomas y ayuntamientos es fundamental para la correcta utilización de dicha base de datos para otras funciones administrativas, como el planeamiento o la liquidación de tributos. Adicionalmente, se generan conflictos cuando existen diferencias entre la titularidad catastral de una parcela y la titularidad registral.

En la mayor parte de los casos estas desavenencias se producen con posterioridad a la aprobación de una Ponencia General de Valores o la renovación del parcelario rústico.

La disposición adicional primera del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario aprobó el procedimiento de renovación del Catastro rústico estableciendo que se iniciaría mediante un anuncio publicado en el boletín oficial de la provincia y cuyo desarrollo se realiza de oficio, rectificando con carácter general el parcelario municipal con bases gráficas actualizadas. Una vez realizado este procedimiento, las características catastrales renovadas se exponen al público en el propio ayuntamiento durante un plazo mínimo de 15 días durante el cual, y junto con los 15 días posteriores a su finalización, aquellas personas interesadas pueden presentar alegaciones.

El hecho de que no se notifique a cada uno de los titulares la modificación realizada provoca que en muchas ocasiones no tengan conocimiento de las novedades que afectan a su finca. En muchas ocasiones las divergencias se conocen cuando se tramita una adjudicación hereditaria y no se localizan las parcelas, o bien se aprecian diferencias significativas en la descripción de los inmuebles respecto de las que se recogen en los contratos y escrituras que acreditan su propiedad.

La cuestión que se suscita en estas quejas es que la determinación del derecho sobre la propiedad tiene carácter civil, y por lo tanto, no puede resolverse en sede administrativa, lo que obliga a los interesados a acudir a los juzgados y tribunales para obtener una sentencia que dirima quién tiene mejor derecho sobre esa propiedad. Los ciudadanos expresan su disconformidad con la falta de publicidad que han tenido los procedimientos catastrales de renovación, ya que la falta de notificaciones individualizadas ha motivado estos problemas, que aflorarán también en el futuro (15007632, 15008240, 15011863, entre otras).

11.6.3 Procedimientos catastrales

Aunque ha mejorado tanto el tiempo de respuesta a recursos y reclamaciones, como la apreciación de procedimientos de corrección de errores en lugar de la utilización general del procedimiento de subsanación de discrepancias, se siguen planteando quejas en relación con la dilación de los procedimientos, la motivación de las resoluciones y la fecha de efectos de las resoluciones de subsanación.

El silencio administrativo y los retrasos en la resolución de los procedimientos, ya sean de incorporación, modificación o corrección, siguen motivando un buen número de quejas en muchas Gerencias catastrales (15007314, 15007907, 15010180, 15012950, entre otras).

La motivación de las resoluciones es fundamental para que los administrados tengan puntual conocimiento de la razón que mueve a la Administración a la adopción de sus decisiones, por lo que su ausencia o deficiencia afecta al derecho fundamental a la defensa que recoge la Constitución Española. El abuso de párrafos y textos en modelos de denegación o desestimación de las alegaciones y pretensiones formuladas, sin entrar a razonar sobre lo que el interesado en los procedimientos plantea es uno de los casos más frecuentes que se denuncian en las quejas sobre los procedimientos catastrales, así como la ininteligibilidad de sus comunicaciones, que redunda en una sensación de indefensión que mueve a su presentación. Si bien la Dirección General del Catastro ha realizado un esfuerzo en exponer con mayor detalle y hacer más comprensibles sus decisiones en la atención presencial que depara a quienes acuden a las Gerencias, en sus comunicaciones escritas mantiene un lenguaje estrictamente técnico y ceñido a párrafos preestablecidos que no permite a los interesados comprender las razones de la decisión que adopta (15000404, 15005153, 15006260, entre otras).

El procedimiento de subsanación de discrepancias se recoge en el artículo 18 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, y establece la fecha de efectos de las resoluciones que se acuerden a partir del día siguiente a la fecha de la resolución. La fecha de efectos

supone un límite a la posibilidad de recuperar los tributos liquidados con base en un valor catastral erróneo, y se trata de procedimientos en los que la Administración comete un error que no es atribuible al ciudadano, como la consignación de un error en la superficie del inmueble, en sus características o en su titularidad, y del que puede no tener conocimiento hasta que recibe la liquidación que motiva la posterior reclamación ante el Catastro. Las Gerencias optan por utilizar el procedimiento de subsanación de discrepancias en lugar de seguir el de rectificación de errores que se recoge en el artículo 220 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y que permite retrotraer los efectos de la resolución al momento en que se quebró el derecho, lo que restituiría a los afectados la posibilidad de reclamar la devolución de los ingresos indebidamente pagados, si fuera el caso (15007314, 15009284, 15009517, entre otras).

12 ACTIVIDAD ECONÓMICA

12.1 ACTUACIONES DERIVADAS DE LA COYUNTURA ECONÓMICA

Una consecuencia de la crisis económica es que muchos ciudadanos se encuentran en la práctica en situación de exclusión financiera al no poder acudir al crédito oficial, ya sea por impago ya por falta de ingresos suficientes. Este sector de la población cuando tiene necesidad de dinero se ve en la obligación de buscar otras alternativas que no cuentan con garantías ni amparo institucional, por lo que en numerosas ocasiones sus circunstancias económicas empeoran, ya que no siempre las personas y entidades que se dedican a la actividad del préstamo actúan con la ética deseable, dado que no existe una regulación ni control específico. Desde el Defensor del Pueblo se han emprendido diferentes acciones con la finalidad de que estas opciones no representen más riesgos económicos para los ciudadanos que el general del mercado financiero.

Intereses usurarios

Los créditos concedidos a los consumidores se regulan en la Ley 16/2011, de 24 de junio, de contratos de crédito al consumo (LCCC). El contrato ha de incluir necesariamente todos los extremos recogidos en el artículo 16 de dicha Ley, pero no existe límite legal para los tipos de interés en los créditos.

En España no hay una tasa oficial de usura a partir de la cual todo **interés sea declarado usurario**. En otros países, sí existe una tasa oficial actualizada periódicamente. Por ejemplo, en Italia, trimestralmente se publican por Decreto los intereses efectivos globales de las distintas operaciones de crédito bancarias, considerando la Ley que hay usura cuando se cobre un interés que rebase en un 50 % la tasa global publicada.

El artículo 1 de la Ley de Represión de la Usura, de 23 de julio de 1908 (Ley Azcárate) dispone la nulidad de los contratos de préstamo en que se estipule un interés notablemente superior al normal del dinero y manifiestamente desproporcionado con las circunstancias del caso o en condiciones tales que resulte aquel leonino, habiendo motivos para estimar que ha sido aceptado por el prestatario a causa de su situación angustiosa, de su inexperiencia o de lo limitado de sus facultades mentales.

En materia de usura, los tribunales resuelven en cada caso formando libremente su convicción (artículo 319.3 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil). Podrán tomar como referencia la prohibición de cobrar en descubiertos en cuenta de

consumidores un interés superior a dos veces y media el interés legal del dinero (según dispone el artículo 20.4 de la LCCC).

Este es el criterio seguido por muchas Audiencias provinciales. Ante la ausencia en la Ley Azcárate de una tasa que determine automáticamente la existencia de usura, la Ley del crédito al consumo «estaría dando una referencia legal y útil a efectos prácticos según que los créditos se alejen en más o menos a esas 2,5 veces» (Sentencia de la Audiencia Provincial número 91/2008, de 19 de febrero, A Coruña).

La Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo 4810/2015, de 25 de noviembre, fija jurisprudencia y afecta a los denominados créditos rápidos. La Sala entiende que las concesiones de estos créditos tienen menos garantía y por tanto pueden cobrar más intereses que la banca tradicional, pero no duplicarlos. La sentencia dice que un interés superior al que puede considerarse normal o medio en el mercado, como puede suceder en operaciones de crédito al consumo, no puede justificarse con una elevación desproporcionada del tipo de interés.

También la sentencia dispone que la concesión irresponsable de préstamos al consumo a tipos de interés muy superiores a los normales facilita el sobreendeudamiento de los consumidores y trae como consecuencia que quienes cumplen regularmente sus obligaciones tengan que cargar con los efectos del elevado nivel de impagos, por lo que dicho crédito no puede ser objeto de protección por el ordenamiento jurídico. El tribunal señala que deben tomarse como referencia los datos que ofrece mensualmente el Banco de España.

Algunas entidades bancarias, pese a la numerosa jurisprudencia continúan imponiendo en los contratos tipos de interés que pueden ser considerados abusivos, que perjudican gravemente a los ciudadanos, por lo que los clientes para conseguir que se anule la cláusula impuesta han de acudir a la vía judicial, aunque muchos de ellos no pueden presentar demandas por carecer de medios económicos suficientes.

Esta institución estima que los intereses remuneratorios y los moratorios deben quedar limitados a dos veces el interés legal del dinero según criterio jurisprudencial y así se ha planteado a la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** (15016978).

Empresas no financieras de capital privado

Muchos ciudadanos, ante las dificultades para obtener los créditos o préstamos necesarios para hacer frente a sus obligaciones financieras, acuden a empresas no financieras de capital privado. Estas empresas facilitan la obtención de préstamos incluso a personas inscritas en los registros de impagados como el RAI o Asnef. No es

necesario presentar nóminas ni avales, por lo que el cliente puede encontrarse sin empleo, pero exigen una garantía hipotecaria. En concreto, requieren la escritura pública de un bien inmueble que se encuentre totalmente libre de cargas. Dicho inmueble puede pertenecer al cliente o a algún familiar en el caso de que el solicitante no posea vivienda propia. Finalmente se formaliza el préstamo ante notario.

Una práctica habitual es hacer constar en la escritura de préstamo la entrega de una cantidad superior a la realmente recibida por el cliente. El plazo de reintegro normalmente es corto, entre 6 y 12 meses. Si en ese período no se permite al prestatario devolver la cantidad que firmó ante notario, se ejecuta el préstamo y se pierde la vivienda. Al capital prestado se le añade intereses de demora, más penalizaciones y gastos de ejecución, de manera que las fincas responden por un importe que puede ser más del triple del dinero que efectivamente percibió el cliente en su día.

La Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito, pretende proteger a los consumidores en negocios realizados con personas o entidades que no sean bancos. La ley establece, para quien preste dinero con carácter profesional, requisitos similares a los de la banca, como los de inscribirse en un registro de consumo, prestar fianza, información previa y oferta vinculante.

Además, algunos prestamistas se hacen pasar por particulares que prestan a otro como si fueran socios o amigos. En ese caso, no tienen que cumplir ningún requisito, quedando el consumidor sin protección.

El Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España ha emitido un informe, en el que analiza el problema y elabora una serie de propuestas para la mejora del marco legal de protección de los consumidores. En concreto, plantea definir las situaciones de estado de necesidad en el prestatario, o de sujeción a una especial protección, incluyendo dentro de ella a determinados colectivos de personas; y precisar lo que ha de considerarse como persona dedicada con carácter profesional a la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios.

La Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición señala que en el Registro estatal están inscritas las empresas que desarrollan las actividades reguladas por la Ley 2/2009, de 31 de marzo, y tras las publicación de la ley solo tiene conocimiento de la creación de un Registro en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia por Decreto número 132/2013, de 8 de noviembre, y vigente desde el 2 de diciembre de 2013 y, hasta el momento, no les han solicitado los expedientes correspondientes.

Por ello, cabría fomentar la creación de los Registros autonómicos de empresas que se dedican a la actividad de concesión de préstamos y créditos hipotecarios, o a su intermediación.

Se ha Recomendado la modificación de la Ley 2/2009, de 31 de marzo, en los términos propuestos por el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, a saber: definir las situaciones de estado de necesidad en el prestatario; precisar lo que ha de considerarse como persona dedicada con carácter profesional a la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios; promover la efectiva creación por las comunidades autónomas de los registros autonómicos de empresas que se dedican a la actividad de concesión de préstamos y créditos hipotecarios, o a su intermediación, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 3 de la citada Ley 2/2009 (15010617).

Empresas de recobro

Esta institución efectuó una **Recomendación** para que se regulase la actividad de recobro de deudas, que ha sido rechazada por la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.** No obstante, tras recibir un escrito de una asociación de entidades de gestión de cobro, se ha insistido en la necesidad de regular la actividad de estas empresas de recobro, ahora teniendo en cuenta el punto de vista de las propias mercantiles que se dedican a la actividad.

La regulación del sector resultaría muy conveniente, no solo para homologar a estas empresas respecto al resto de países europeos y evitar el uso de medios poco éticos en la actividad de gestión de cobro, sino también para establecer el marco jurídico en que debe desarrollarse esta actividad, de modo que se proteja tanto la posición del deudor como la del acreedor.

El régimen jurídico permitiría dotar de mayor seguridad a la actividad que desarrollan las empresas que se dedican al cobro de deudas impagadas, contribuiría a proteger de manera más eficiente los derechos de los deudores y probablemente conseguiría un doble objetivo adicional, reducir el número de impagados en España, mejorando de paso la tesorería de pequeñas y medianas empresas que frecuentemente se ven abocadas a cerrar y/o sacrificar parte de su negocio para reducir el riesgo de impagos y aminorar la carga de trabajo de los tribunales que tramitan un elevadísimo número de expedientes de reclamación de deudas.

A nivel europeo, la Directiva 2000/35/CE, de medidas de lucha contra la morosidad, pretendió, a través de una enmienda específica, crear una normativa básica para impedir las malas prácticas de algunas agencias de cobros que operaban en algunos países de la UE y que suponían un acoso improcedente a los deudores. Por

este motivo se introdujeron unas normas mínimas de obligado cumplimiento para todas las empresas dedicadas al cobro de deudas impagadas, tales como la obligatoriedad de contar con licencias para la actividad de cobro y la supervisión de sus actividades por un organismo público. Asimismo se pretendía asegurar que los directivos de estas empresas carecieran de antecedentes penales y tuvieran una formación mínima, todo ello como garantía para evitar las amenazas y coacciones a los deudores. Sin embargo, esta enmienda no fue incluida en la Directiva 2000/35/CE.

En España, a falta de un marco regulatorio específico, se ha venido construyendo una doctrina jurisprudencial, tanto por parte del Tribunal Supremo como de las Audiencias Provinciales, básicamente aplicable a la ilicitud de prácticas de recobro que suponen una intromisión ilegítima en el derecho del honor del deudor. Posiblemente la sentencia más relevante sea la del Tribunal Supremo número 306/2001, de 2 de abril, en la cual se pronunció sobre las actuaciones ilícitas de ciertas prácticas en el recobro extrajudicial de deudas y reclamó a los poderes públicos un remedio para estas situaciones dada la proliferación de la utilización de estos instrumentos coactivos (15000543, 15000974, 15001245, entre otras).

Cesión de créditos

El problema de la cesión de créditos ha sido puesto de manifiesto por una ciudadana, que tenía un préstamo personal con una entidad bancaria, que vendió el total de su cartera de préstamos a otra entidad financiera, y posteriormente esta los vendió a una empresa. Al conocer quién era su nuevo acreedor, la interesada solicitó información sobre la deuda pendiente, pero en su lugar recibió un trato inadecuado. Ante esa actitud reclamó ante el Banco de España y ante la OMIC, y ambos organismos le comunicaron que no son competentes para resolver la reclamación. Esta situación se ha planteado a la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** (15016918).

12.2 ENTIDADES FINANCIERAS Y MERCADO DE VALORES

Desde el Defensor del Pueblo se ha venido denunciando año tras año que el sistema establecido para resolver conflictos entre ciudadanos y entidades financieras carece de virtualidad, las resoluciones no son vinculantes, son incumplidas por las entidades a las que rara vez se sanciona por sus malas prácticas.

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, estos no ven rectificada la actuación que les causó el perjuicio, motivó que se efectuase una **Recomendación** a la **Secretaría**

de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa para que se arbitrase un sistema de reclamación extrajudicial que sea verdaderamente eficaz y que obligue a las entidades bancarias a corregir su actuación para que los consumidores encuentren una protección real por parte de la Administración.

El citado organismo indica que la disposición adicional vigésima de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, encomienda al Gobierno, para mejorar la regulación en la protección del cliente bancario y, en particular, del deudor hipotecario, la remisión a las Cortes Generales de 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) número 1093/2010. Asimismo, el Gobierno debía evaluar, 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.

Posteriormente, la disposición adicional sexta de la Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial, estableció respecto de la mejora de la protección a los clientes de los servicios financieros un nuevo plazo para que el Gobierno realice las modificaciones legislativas necesarias para mejorar el actual sistema institucional de protección al cliente y potenciar la eficacia de los actuales servicios públicos de reclamaciones, defensores del cliente y servicios de atención al cliente.

En este contexto, se continúa evaluando la conveniencia de promover la unificación de los servicios de reclamaciones actualmente dispersos entre el Banco de España, la CNMV y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

De la información se deduce la aceptación parcial de la Recomendación en el sentido de las posibilidades de mejora del actual sistema institucional de protección del cliente, así como las alternativas para potenciar la eficacia de los actuales servicios de reclamaciones, defensores del cliente y servicios de atención al cliente, de cara a incluirlas en el proyecto de ley para la incorporación de la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial. Dado que la reforma normativa aún se encuentra en trámite, se ha solicitado nueva información sobre los avances que se vayan produciendo al respecto (14005855).

12.2.1 Entidades financieras

Cuenta básica sin comisiones

En una sociedad moderna para no estar excluido y poder contratar los servicios esenciales los ciudadanos precisan una cuenta corriente de ingresos y pagos sea cual sea el nivel de renta. En el año 2014, se planteó la necesidad de crear una cuenta bancaria básica sin comisiones. El Ministerio de Economía ha remitido un informe elaborado por la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera en el que se indica que no existen límites legales máximos a las comisiones que las entidades de crédito pueden cargar a sus clientes pues el artículo 3.1 de la Orden EHA 2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, establece que «Las comisiones percibidas por servicios prestados por las entidades de crédito serán las que se fijen libremente entre dichas entidades y los clientes».

No obstante, la mencionada Orden incide especialmente en la transparencia de las comisiones a través de varias vías.

1. El artículo 3.1 citado, que establece que las comisiones sean cargadas «por servicios solicitados en firme o aceptados expresamente por un cliente y siempre que respondan a servicios efectivamente prestados o gastos habidos».
2. El artículo 3.2. obliga a las entidades a «poner a disposición de los clientes, debidamente actualizadas, las comisiones habitualmente percibidas por los servicios que prestan con mayor frecuencia, así como los gastos repercutidos en dichos servicios, (...)» en el formato establecido por el Banco de España en su Circular 5/2012, de 27 de junio, a entidades de crédito y proveedores de servicios de pago, sobre transparencia de los servicios bancarios y responsabilidad en la concesión de préstamos. Esta información puede consultarse no solo en las oficinas de las entidades sino también en el portal del cliente bancario del Banco de España.

Estas obligaciones se verán reforzadas tras la entrada en vigor de la 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. En particular, esta Directiva.

1. Refuerza la transparencia a nivel de la Unión Europea al exigir formatos estandarizados de información sobre comisiones para todos los Estados miembros.

2. Obliga a las entidades de crédito a proporcionar cuentas básicas a un coste razonable.

Por tanto, una vez completada la transposición de la Directiva, todo consumidor tendrá derecho a acceder a una cuenta bancaria que le permita realizar una serie de servicios básicos (ingreso y retirada de efectivo, compras con tarjeta, domiciliación de ingresos y recibos, por ejemplo) a un coste máximo establecido normativamente. Dicho coste debe determinarse en función de parámetros como los niveles de renta nacional y las comisiones medias aplicadas por las entidades. Aunque el plazo para transponer la Directiva no expira hasta el 18 de septiembre de 2016, se está trabajando para incorporar estos preceptos al ordenamiento jurídico español a la mayor brevedad posible (14017956, 14019745, 15006188, entre otras).

Coste de la correspondencia

Esta institución tuvo conocimiento de que muchas entidades bancarias, de forma unilateral con el fin de reducir costes, habían dejado de enviar a sus clientes la correspondencia mensual con el resumen de todos los movimientos producidos en las cuentas, productos o servicios que tengan contratados. En el caso de que el cliente prefiriera continuar recibiendo el correo postal debería llamar a la entidad bancaria y comunicarlo. Esta correspondencia que ha sido siempre gratuita, ahora se cobra con una tasa de 0,37 euros por cada carta. La única manera de eludir el pago de la tasa es darse de alta en la Oficina de Internet de la entidad bancaria de la que se trate. Muchos ciudadanos tienen todavía dificultades para acceder y consultar sus facturas a través de internet y, por eso, el derecho a recibir las facturas en papel debe de ser respetado por los emisores de las mismas.

La Circular 5/2012, de 27 de junio, del Banco de España, establece que las entidades de crédito deben remitir periódicamente y de forma gratuita un extracto a los titulares de cuentas corrientes con el saldo disponible y los movimientos realizados.

El Banco de España señala que se trata de una cuestión cuya incidencia no es significativa a tenor del escaso número de consultas y reclamaciones recibidas sobre este particular en el Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones.

Desde el punto de vista de la normativa de transparencia, tanto la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, como la Circular 5/2012, de 27 de junio, del Banco de España, a entidades de crédito y proveedores de servicios de pago, sobre transparencia de los servicios bancarios y responsabilidad en la concesión de préstamos, recogen que las entidades de crédito están obligadas a facilitar a sus clientes, en cada liquidación de intereses o

comisiones que practiquen por sus servicios, un documento de liquidación cuyo contenido viene determinado.

La Circular, en su norma 11ª, apartado 5, añade que esta información se facilitará «de manera gratuita en la forma convenida por las partes». Con esta remisión genérica a las condiciones contractuales, cualquier variación en la forma de las comunicaciones de la entidad con el cliente queda sujeta a las disposiciones sobre modificaciones contractuales establecidas en ambas Orden y Circular.

El apartado 2 del artículo 8° de la Orden dispone que: «cuando una entidad de crédito tenga el derecho de modificar unilateralmente cualquier término de un contrato de servicio bancario deberá comunicar al cliente, con una antelación no inferior a un mes, siempre que la duración inicial del contrato exceda de este plazo, los términos exactos de tal modificación o prórroga y los derechos de que, en su caso, goce el cliente en relación con las mismas».

En lo relativo a la normativa de servicios de pago, el artículo 19 de la Ley 16/2009, de 13 de noviembre, establece que el proveedor de servicios de pago no podrá cobrar al usuario por el suministro de la información exigida en la norma, reconociendo que ambas partes podrán acordar que se cobren gastos «por la comunicación de información adicional o más frecuente, o por la transmisión de esta por medios de comunicación distintos de los especificados en el contrato marco, siempre y cuando la información se facilite a petición del usuario del servicio de pago» afirmando, asimismo, que cuando se pueda cobrar por el suministro de esta información «esos gastos serán adecuados y acordes con los costes efectivamente soportados por el proveedor de servicios de pago». La modificación de las condiciones del contrato marco se deben realizar de manera individualizada y en papel u otro soporte duradero, con una antelación no inferior a dos meses respecto a la fecha en que entre en vigor la modificación propuesta.

En consecuencia, para valorar la operativa habrá que estar a lo dispuesto en los contratos y, de proceder, al efectivo cumplimiento de las exigencias requeridas en la normativa correspondiente para proceder a las modificaciones contractuales (15010258).

Horario para pago de recibos

Se inició una actuación de oficio tras conocer que una señora, anciana que vive sola, tuvo que estar durante cinco días sin luz y sin calefacción en su vivienda, debido a que el banco no le permitió pagar el recibo el viernes por ventanilla, teniendo que esperar al martes, por el horario y días restringidos que tienen establecidos las entidades bancarias para realizar estas operaciones.

El Banco de España y la Secretaría de Estado y Apoyo a la Empresa indicaron que, dado que ninguna disposición legal establece un horario obligatorio para que las entidades de crédito admitan el pago de recibos no domiciliados, es criterio del Banco de España que la adopción de un horario más o menos amplio sea una decisión libremente adoptada por cada entidad en su funcionamiento operativo y de organización interna para evitar aglomeraciones en las oficinas y dispensar un mejor trato a su propia clientela. No obstante, este mismo criterio establece que los clientes y usuarios de las entidades deben estar en condiciones de conocer dichas limitaciones.

Lo único relevante, y sobre lo que insiste particularmente el Banco de España, es que se avise al público de la existencia de estas limitaciones, colocando carteles en las diferentes oficinas. Las entidades de crédito argumentan que la intención de dicha medida es evitar aglomeraciones en las oficinas, procurando dispensar un mejor trato a la clientela bancaria.

Para la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Competitividad las incidencias de este tipo no pueden elevarse a categoría, al menos, en comparación con el elevado número de transacciones bancarias por caja que se producen cada día, como tampoco puede concluirse que supongan una alteración grave en el acceso de los ciudadanos a los servicios financieros, especialmente a la vista del esfuerzo que han realizado las entidades bancarias y los clientes en los últimos años para conducir estos mismos servicios por canales alternativos. Por ello, no parece necesaria intervención alguna adicional.

Dicha Secretaría General considera que la solución que propone el Banco de España de comunicar a los clientes, por medio de carteles, los horarios de prestación de los servicios, sirve para compatibilizar el derecho del cliente a realizar los medios de pagos con la capacidad autoorganizadora de la entidad de crédito. No ve necesario realizar una regulación específica sobre esta materia. Indicando que es intención de dicho centro directivo continuar haciendo un seguimiento de este asunto, en colaboración con el Banco de España, con el fin de asegurar que no se da una alteración relevante de la prestación de los servicios financieros. Se ha finalizado la actuación en este expediente, si bien esta institución continuará insistiendo en la necesidad de una modificación normativa que permita los pagos durante todo el horario que permanezcan los establecimientos abiertos al público (15001397).

Control de pervivencia

El Control de pervivencia que realizan las entidades financieras sobre un sector de la población ha sido motivo de quejas. Un ciudadano puso de manifiesto que una entidad bancaria remite al domicilio de su madre, que tiene 93 años, un escrito cada 5 o 6 meses

requiriéndole su presencia en la entidad o enviar una fe de vida para demostrar su pervivencia y continuar cobrando su pensión. Su estado físico le impide llegar por sus propios medios y el hijo tiene que levantarla de la cama y llevarla en el estado en que se encuentra para que un empleado de dicha entidad acredite que sigue viva.

Teniendo en cuenta las nuevas tecnologías, esta institución planteó a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** la posibilidad de valorar la modificación de la metodología para comprobar si una persona sigue viva. El Instituto Nacional de la Seguridad Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17.5 de la Orden de 22 de febrero de 1996, para la aplicación y desarrollo del Reglamento General de la gestión financiera de la Seguridad Social, exige a las entidades financieras pagadoras que comuniquen a la correspondiente entidad gestora, al menos una vez al año, la pervivencia de los titulares de aquellas pensiones y demás prestaciones periódicas que vengan satisfaciendo mediante abonos en cuenta.

La introducción de este precepto fue necesaria en el momento de elaboración de la Orden, dado que la mayor parte de las prestaciones periódicas se percibían a través de abonos en cuenta, en concreto a través de cuentas ordinarias conjuntas, las cuales entrañan el riesgo de que el titular fallezca y la pensión se siga abonando. Dentro de este contexto, hay que tener en cuenta que, efectivamente, en los últimos diez años ha tenido lugar un proceso de notables avances tecnológicos que ha permitido la implementación de diversos controles que verifican la pervivencia de los beneficiarios de prestaciones periódicas, haciendo uso de los sistemas de interrelación telemática entre Administraciones.

El control que la Orden de 22 de febrero de 1996 impone a las entidades financieras constituye una vía complementaria a los controles que actualmente se realizan por el Instituto Nacional de la Seguridad Social. No obstante, no se estima conveniente sustituir esta supervisión, que cada entidad financiera lleva a cabo de la manera que considera más adecuada, mientras exista paralelamente una responsabilidad legal hacia estas entidades de devolución a la Tesorería General de la Seguridad Social de los abonos que efectúen una vez se ha producido la extinción del derecho a la prestación por fallecimiento (15011432).

12.2.2 Mercado de Valores

Participaciones preferentes y Obligaciones subordinadas

Se han finalizado las distintas actuaciones que se iniciaron con motivo de la venta de participaciones preferentes y obligaciones subordinadas sin la debida información, ya que la **CNMV** y la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** han comunicado que se ha aprobado la Orden ECC/2316/2015, relativa a las obligaciones de

información y clasificación de productos financieros, publicada en el BOE del día 5 de noviembre de 2015, incorporando algunas de las **Recomendaciones** que esta institución efectuó en el marco del estudio general realizado sobre la comercialización irregular por parte de las entidades bancarias de las participaciones preferentes, al objeto de paliar la situación de los afectados y de evitar la repetición de la situación en el futuro (12001843, 1402232, entre otras).

Para el Ministerio de Economía y Competitividad, la necesaria asunción de pérdidas, por parte de los tenedores de participaciones preferentes y deuda subordinada de las entidades que han sido objeto de un proceso de restructuración o resolución, constituye uno de los requisitos establecidos en los planes de reestructuración o de resolución de las mismas, siendo una de las exigencias de las autoridades europeas, y uno de los compromisos asumidos por España para el desarrollo del programa de asistencia financiera.

La preocupación tanto institucional como social surgida en torno a la deficiente comercialización, que se ha producido de los citados productos híbridos, ha determinado la necesidad de buscar fórmulas para la adecuada resolución de los conflictos generados. Por ese motivo, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) dio instrucciones para que aquellas entidades en las que participaba (NCG, CX y Bankia) articulasen un procedimiento de arbitraje para tenedores de participaciones preferentes y deuda subordinada.

Con el fin de garantizar este proceso se aprobó el Real Decreto Ley 6/2013, de 22 de marzo, de protección a los titulares de determinados productos de ahorro e inversión y otras medidas de carácter financiero.

Este Real Decreto-ley creó una Comisión de Seguimiento de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada con el objeto de que realizara (i) labores de análisis de los factores generadores de las reclamaciones judiciales y extrajudiciales relativas a la comercialización de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada por parte de las entidades en las que el FROB tuviera participación, (ii) propuestas relacionadas con su comercialización y (iii) determinación de los criterios para que ciertas reclamaciones pudieran ser sometidas a arbitraje.

De acuerdo con el procedimiento arbitral previsto en el Real Decreto-ley 6/2013, con fecha 17 de abril de 2013, la Comisión de Seguimiento estableció que las entidades participadas por el FROB ofrecerían a sus clientes, que tuvieran la condición de minoristas conforme el artículo 78 de la Ley del Mercado de Valores, el sometimiento a arbitraje de las controversias sobre instrumentos híbridos de capital y de deuda subordinada, teniendo en cuenta los escenarios determinados por los planes de reestructuración o de resolución aprobados para cada una de las entidades, así como los

criterios adoptados en ese momento. Dichos procesos arbitrales han sido llevados a cabo en NCG, CX y Bankia. BMN se excluyó de este proceso debido a que en el año 2012 realizó una oferta voluntaria de canje a sus clientes minoristas habiéndose cumplido en consecuencia la finalidad del procedimiento arbitral. Tras el citado canje la mayoría de los tenedores de los citados instrumentos eran clientes mayoristas (436,5 millones de un total de 449,5 millones de euros).

Aun cuando la tramitación de los procesos de arbitraje por las entidades no han sido paralelos en el tiempo, en todos los casos se han aplicado los criterios aprobados por la Comisión de seguimiento referenciado anteriormente.

El sistema arbitral de consumo es una solución extrajudicial y voluntaria con carácter vinculante y ejecutivo para las partes, que acuden a un tribunal de arbitraje que dicta una solución para ambas. El procedimiento de arbitraje es gratuito (debido a la inexistencia de tasas), más sencillo (puesto que evita el formalismo y la complejidad de los procedimientos judiciales), y más rápido. Asimismo, se trata de un procedimiento especializado en el que el árbitro es elegido por la Junta Nacional de Consumo. La peculiaridad del sistema a aplicar en este caso radica en el nombramiento de un experto independiente, que realizaba una selección previa, sobre la base de la documentación aportada por los clientes, para reconocer el derecho al arbitraje.

Una sociedad mercantil hacía el análisis y selección de solicitudes de arbitraje valorando conjuntamente todos y cada uno de los criterios, y emitía una opinión desfavorable al arbitraje cuando no apreciaba en los expedientes deficiencias potencialmente invalidantes del consentimiento prestado en la suscripción o adquisición de los citados productos. Este procedimiento seguido en Bankia es muy similar al utilizado en NCG y CX, donde también se aplicaban los criterios aprobados por la Comisión conjuntamente. Sin embargo, en caso de no ser seleccionado, no se comunica el motivo o motivos concretos de la no admisión al arbitraje, y esto es esencial, pues los consumidores necesitan conocer las razones de rechazo para la mejor defensa de sus intereses. La principal objeción del Defensor del Pueblo al sistema establecido radica en tres aspectos fundamentales: 1) el arbitraje no era universal; 2) el experto a quien el cliente debía entregar su documentación no era verdaderamente independiente, por defender los intereses de la entidad; 3) no se informaba de los motivos de no aceptación al arbitraje.

Para la Secretaría de Estado no comunicar la ponderación concreta del experto no generaba ninguna indefensión al cliente porque la intervención del experto tenía solo un valor orientativo para el interesado, de tal forma que su decisión, siempre voluntaria, de someterse o no al arbitraje no se adoptase sobre su solo criterio, además, la opinión del experto no era vinculante ni para el interesado ni, en su caso, para el árbitro al que pudiera someterse la cuestión.

La Recomendación fue rechazada, por lo que se finalizaron las actuaciones con dicho organismo (12285499 y otras).

12.3 SEGUROS

El principal problema con que se encuentran los ciudadanos al contratar un seguro es la escasa e incorrecta información que les proporcionan algunas compañías de seguros sobre las características de los mismos. Si los contratos no están redactados de manera lo suficientemente clara y precisa, dejan dudas sobre los derechos y obligaciones asumidos por cada una de las partes. Esta falta de información se evidencia cuando llegado el siniestro intentan hacer valer su derecho solicitando la cobertura y esta es denegada. Al denunciar a la compañía ante el Servicio de Atención al Cliente o ante el Defensor del Cliente es cuando se adquiere consciencia de la cobertura real del seguro contratado. Si el cliente presenta una reclamación ante el Servicio de Reclamaciones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones y obtiene una resolución favorable a su pretensión, las compañías aseguradoras no están obligadas a su cumplimiento, por lo que para ver satisfecho su derecho tendrá que utilizar la vía judicial. Queda así en evidencia la escasa efectividad de este Servicio de Reclamaciones, en un mercado desequilibrado.

Seguros vinculados

Se continúa la actuación de oficio en la que se efectuó una **Recomendación** sobre la posibilidad de establecer restricciones a la práctica de las entidades bancarias de imponer la contratación de seguros vinculados a los préstamos hipotecarios. Esta materia se encuentra regulada por la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) número 1093/2010, cuya fecha límite de transposición es el 21 de marzo de 2016.

La 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», constituidas por la oferta o venta de un paquete que incluye 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–.

A nivel interno la Disposición adicional vigésima de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, establece que «para 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) no 1093/2010. A lo que se añade que el Gobierno evaluará 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 Ley 10/2014, la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Competitividad está trabajando en la elaboración del anteproyecto de ley de transposición (11021077).

Seguros de decesos

La regulación del seguro de decesos genera incertidumbre a los clientes, y posible lucro excesivo de las compañías aseguradoras, por lo que a finales del año 2014, se Recomendó a la **Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones** que en el proyecto de reforma de la Ley de Contrato de Seguro recogiera un sistema para el cálculo y actualización de las primas del seguro de decesos.

El 15 de julio se publicó en el BOE la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, cuya Disposición final primera modifica la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, y entre otros aspectos, regula ex novo el seguro de decesos. Se valora positivamente la inclusión de un artículo específico sobre este seguro en la ley, pero se observa que nada se ha previsto respecto al cálculo del incremento de las primas que es la razón que impide a los asegurados la libertad para cambiar de compañía (14010382, 14007275, 14009887, entre otras).

Planes de pensiones

Durante este ejercicio se ha finalizado una actuación de oficio iniciada en el año 2013, sobre la necesidad de impulsar el ahorro privado para completar las futuras pensiones públicas, así como la revisión de la normativa de los planes de pensiones, ante la

Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones y ante la **Secretaría de Estado de Hacienda,** que no estimó oportuno establecer mayores beneficios fiscales respecto de la tributación de los planes de pensiones.

El Real Decreto 681/2014, de 1 de agosto, en el reglamento de planes y fondos de pensiones introduce modificaciones de mejora y aclaraciones. Respecto del derecho de rescate, se modifican las normas relativas a su valoración y movilización a otros instrumentos de previsión social en caso de cese de la relación laboral del trabajador asegurado; y respecto del régimen de información se desarrollan las normas relativas a la incorporación de los asegurados al contrato de seguro colectivo, e información a los asegurados y beneficiarios en estos seguros colectivos, con especial referencia a los planes de previsión social empresarial.

El texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, ha sido reformado por la Disposición final primera de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias. Esta norma entró en vigor el 1 de enero de 2015.

En resumen, se han tenido en cuenta todas las propuestas de esta institución menos dos, puesto que no se ha aceptado la modificación de la tributación de los planes de pensiones a la fecha como rentas de capital, en lugar de rentas de trabajo, y tampoco se ha permitido de nuevo la reducción del 40 % sobre la totalidad de la prestación al momento del cobro (13016879).

12.4 ENERGÍA ELÉCTRICA

A lo largo de 2015 se continuaron planteando quejas en materia de suministro eléctrico y también se han iniciado actuaciones de oficio. Durante este ejercicio se ha realizado el seguimiento de las recomendaciones pendientes del ejercicio pasado, de las que ya se dio cuenta en el informe de 2014 (páginas 396 y siguientes). La clave de muchos de los problemas detectados está en la necesidad de mejorar la regulación para hacerla más equilibrada.

Corte de suministro

El suministro eléctrico es esencial para una vida digna y condición necesaria para el ejercicio de otros derechos fundamentales, por ejemplo la educación: los menores en edad escolar realizan sus tareas durante el invierno después de la caída del sol, por lo

que privar de suministro eléctrico a un domicilio en el que viven menores de edad afecta a su derecho fundamental a la educación y la igualdad de oportunidades. También es esencial para la salud, ya que sin ir más lejos, los frigoríficos son imprescindibles para la adecuada conservación de los alimentos y muchos medicamentos.

En la medida en que el corte de suministro eléctrico puede situar a las personas en situación de exclusión social o privarlas de la posibilidad de ejercer sus derechos fundamentales, la regulación no debe atender únicamente a su naturaleza mercantil, como si de cualquier otro bien o servicio se tratara.

En otra de las recomendaciones formuladas durante 2014, relativa al procedimiento previo a los cortes de suministro, se puso de manifiesto que las elevadas penalizaciones económicas que comporta la detección de un fraude hacen imprescindible que el procedimiento que lleva a la detección del mismo y la aplicación de las medidas a él aparejadas se desarrollen con las debidas garantías y se respete siempre el derecho a la presunción de inocencia. Se recomendó a la **Secretaría de Estado de Energía:** 1) regular, como exigencia previa a toda actuación que pueda conducir a la suspensión del suministro eléctrico, un procedimiento que garantice los derechos de los consumidores a formular alegaciones en su defensa, la presunción de inocencia y unos plazos razonables que no discriminen a los presuntos defraudadores frente a quienes incurran en impago, 2) establecer como preceptiva la intervención de la Administración competente, previo informe de los servicios sociales, antes de proceder a la interrupción de un suministro eléctrico y 3) exigir a las empresas que ofrezcan a los consumidores la posibilidad de financiar o fraccionar el pago de su deuda antes que suspender el suministro, tanto en el caso de impago como en el caso de fraude. Estas recomendaciones están en fase de seguimiento, al haberse retrasado la aprobación del Real Decreto por el que se regula la actividad de comercialización y las condiciones de contratación y suministro de energía eléctrica (14004480, entre otras).

Bono social

En 2014 el Defensor del Pueblo recomendó a la Secretaría de Estado de Energía la modificación de los requisitos de concesión del bono social eléctrico, teniendo en cuenta la renta del peticionario y no otros criterios. Sobre esta cuestión, durante 2015 se han seguido recibiendo quejas de personas en situación de vulnerabilidad que están excluidas del derecho a bono social. En la fecha de elaboración del presente informe aún no se han adoptado las necesarias modificaciones normativas y el bono social se sigue concediendo en ocasiones al margen de la insuficiencia de recursos (11021175, 15002188, 15004535, entre otras).

Tarifa

En 2014 el Defensor del Pueblo recomendó a la Secretaría de Estado de Energía revisar la_distribución del concepto fijo y variable de la factura eléctrica cuya configuración no incentiva el ahorro, al ser muy elevada la parte fija. Se sigue a la espera de que la Secretaría de Estado Energía comunique si finalmente acepta la recomendación (15002558, 15004385, que se suman a las anteriores, como la 14002962 y otras).

Autoconsumo

El Defensor del Pueblo recomendó que la producción de energía eléctrica en régimen de autoconsumo en los casos en que no hay vertido de excedentes a la red, no estuviese sujeta a cargo alguno ni a obligación de registro administrativo, por tratarse de una medida de ahorro energético que no debe desincentivarse. Durante 2015 se siguieron recibiendo quejas denunciando este problema, que se sumarían a las recibidas desde 2013 (15001590, 15009811, 15010654).

Mediante el Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo, se rechazaron definitivamente estas recomendaciones, al establecerse un cargo por potencia de la instalación de autoconsumo y la obligación de registro administrativo bajo la penalización de fuertes multas para todos los consumidores domésticos. A estos cargos habría que añadir el cargo por energía autoproducida para los consumidores no domésticos.

Necesidad de garantías en la inspección del fraude eléctrico

Se han recibido numerosas quejas en las que el interesado pone de manifiesto que la empresa distribuidora le exige el pago de una cantidad en concepto de penalización por

fraude, que suele estar próxima a los dos mil euros, siendo que el fraude lleva aparejado el corte de suministro. Los ciudadanos denuncian la vulneración de su derecho fundamental a la presunción de inocencia, al no haberse acreditado de manera fehaciente por parte de la empresa distribuidora ni la existencia de fraude, ni la imputabilidad del mismo al titular del contrato. En algunos casos, la actividad de inspección ni siquiera corre a cargo de las empresas distribuidoras, sino de empresas subcontratadas con una retribución variable. Se plantea un grave problema cuando el empleado de la empresa distribuidora o de la subcontrata afirma haber subsanado la supuesta irregularidad. En tales casos, el ciudadano se queda absolutamente inerme, puesto que no hay prueba ni registro alguno de la supuesta irregularidad.

En una de las quejas, las consecuencias del corte de suministro han sido graves. Se trataba del caso de una mujer maltratada con orden de alejamiento sobre su ex pareja, que no ha podido ocupar el piso de protección oficial que se le había asignado por carecer de suministro por un corte basado en un fraude que la afectada niega haber cometido. Ante la imposibilidad de ocupar la vivienda, se trasladó a casa de su madre y volvió a sufrir una nueva agresión (14012252).

El denominador común a todas estas quejas es la denunciada **vulneración de los derechos fundamentales de todo procedimiento sancionador** y, en particular, los derechos a no ser condenados sin pruebas de cargo, a la presunción de inocencia y el derecho a la independencia y a la imparcialidad de quien impone esta clase de penalizaciones.

En julio de 2015, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia propuso establecer un procedimiento de detección del fraude eléctrico en el que la inspección y el establecimiento de la penalización sean a cargo de las empresas distribuidoras.

Para el Defensor del Pueblo, las penalizaciones por fraude tienen una naturaleza materialmente sancionadora, dado que persiguen objetivos de interés general: (i) evitar que el común de los ciudadanos sufrague el importe del fraude y (ii) prevenir situaciones de riesgo para la vida o la integridad de las personas. Por ello, el ejercicio de esta potestad no puede ser atribuida a una empresa, pues socavaría los derechos a la independencia y la imparcialidad del juzgador que reconocen el artículo 6.1 de la Convención Europea de Derechos Humanos y el artículo 25 de la Constitución Española, tal y como ha sido interpretada por la jurisprudencia constitucional. Además, las funciones que impliquen el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos se hallan reservadas por ley a los funcionarios de carrera, por lo que los ciudadanos tienen derecho a que los procedimientos sancionadores sean instruidos por personas independientes que sirvan con objetividad a la ley y al interés general, pues solo así se podrá tutelar adecuadamente los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Aunque las redes eléctricas de distribución están declaradas de utilidad pública, las empresas que las explotan en régimen de monopolio y concesión administrativa tienen una naturaleza estrictamente jurídico-privada, por lo que no cabe encomendarle funciones inherentes al ejercicio de la autoridad de los poderes públicos. Por tanto, ni el personal de estas empresas ni los terceros que obren por delegación de ellas reúnen la condición de independencia para la salvaguarda de los derechos fundamentales de los ciudadanos en una actividad materialmente sancionadora. A estas consideraciones habría que añadir que el Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica ha introducido un incentivo al fraude detectado que se ingresará en la cuenta de las empresas distribuidoras.

Con base en estas consideraciones se ha recomendado a la Secretaría de Estado de Energía preservar el carácter público de los procesos de persecución del fraude eléctrico, encomendando la instrucción y resolución de los expedientes a funcionarios que reúnan la necesaria independencia (15000649, 14012252, 14024270, entre otras).

Aunque es necesaria una modificación normativa para salvaguardar la independencia de los inspectores del fraude eléctrico (competencia del legislador estatal) mientras tal modificación no tenga lugar, se plantea la cuestión de cómo abordar los concretos procedimientos de reclamación, para los que son competentes las comunidades autónomas.

En el Defensor del Pueblo se ha tratado de dar respuesta a la situación creada cuando los interesados han planteado una vulneración de su derecho fundamental a la presunción de inocencia, al haberse visto obligados a pagar cantidades cercanas a los dos mil euros por supuestos fraudes de energía eléctrica que niegan haber cometido. El Defensor del Pueblo considera que las comunidades autónomas deben tutelar adecuadamente los derechos de los afectados por estas facturaciones, puesto que el principio de presunción de inocencia, de rango constitucional, tiene valor normativo directamente aplicable. A tal efecto, se ha recomendado a la **Consejería de Fomento de Castilla-La Mancha** que deje de atribuir presunción de validez a las inspecciones realizadas por quienes carecen de la condición de funcionario público (15001356).

En los casos en que la Administración ya ha emitido una resolución desfavorable, al dar por válida una refacturación sin pruebas, se ha recomendado revisar de oficio la correspondiente resolución al fin de dictar una nueva en la que se valore de manera adecuada las pruebas de cargo contra el afectado (15000664, 15001356).

Respeto a la **presunción de inocencia en las facturaciones por fraude**. La Dirección General de Industria, Energía y Minas de Castilla-La Mancha ha anulado la factura de 1.084,57 euros que la empresa distribuidora de energía eléctrica exigía a un

ciudadano por la supuesta manipulación de su contador eléctrico, tras la intervención de esta institución (15008182).

Una de las cuestiones que plantea la regulación del sistema eléctrico es la existencia de trabas a la **reducción de potencia de energía eléctrica contratada**: conforme al Real Decreto 1164/2001, de 26 de octubre, por el que se establecen tarifas de acceso a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, las empresas distribuidoras no están obligadas a modificar la potencia si el consumidor la ha cambiado voluntariamente en un plazo inferior a doce meses. La Secretaría de Estado de Energía ha explicado que esta falta de flexibilidad responde a la necesidad de sufragar los costes del sistema, mayormente fijos. Las actuaciones continúan en curso (15004461, 15010992).

Tramos de potencia

También es preciso flexibilizar los tramos de potencia de energía eléctrica contratada que establece la Resolución de 8 de septiembre de 2006, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se modifica la de 14 de marzo de 2006, por la que se establece la tabla de potencias normalizadas para todos los suministros en baja tensión. El tema que se plantea es si con la introducción de los nuevos contadores digitales, dejaría de ser necesario el establecimiento de unos rangos de potencia de energía eléctrica con lo que los consumidores dispondrían de más flexibilidad para definir sus necesidades de consumo (15010762 y 1504327).

Fraccionamiento o aplazamiento de pago de deuda

Muchos ciudadanos tienen dificultades para hacer frente al pago de sus deudas por suministro eléctrico. Es habitual que los consumidores soliciten un fraccionamiento de sus deudas pues, conforme al régimen jurídico vigente, el impago de la cantidad exigida conlleva siempre el corte de suministro eléctrico. Sin embargo, las empresas no siempre acceden a ello en unos plazos y condiciones a los que el ciudadano pueda hacer frente y en ocasiones establecen unas cuotas que no respetan el mínimo vital. Este es el caso de una ciudadana que percibe un sueldo de 650 euros mensuales, y le exigen más de 2.000 euros por un supuesto fraude. La interesada solicitó un fraccionamiento de la deuda en 12 meses pero la empresa solo acepta seis meses. Ante la imposibilidad de pagar las cuotas, la interesada, que vive con sus tres hijas (una de ellas menor de edad y en época de exámenes) se ve privada de suministro eléctrico (15009200).

En estos casos, el importe de las cuotas que fija la empresa distribuidora excede de los límites establecidos en el artículo 607 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de

Enjuiciamiento Civil, para el embargo de sueldos y pensiones que prevé que, en todo caso, el importe del salario mínimo interprofesional estaría exento de la posibilidad de un embargo.

Ante la posibilidad de un corte de suministro por impago, los ciudadanos se encuentran en una débil posición para tratar con las compañías eléctricas. Mientras que, el resto de las empresas con la que los ciudadanos pueden haber contraído deudas están sujetas a la obligación legal de respetar los procedimientos establecidos al efecto, las empresas que suministran electricidad tienen la potestad conferida legalmente de cortar el suministro eléctrico, dado el carácter esencial del bien que ponen en el mercado las empresas comercializadoras de energía eléctrica están en una posición privilegiada. Es precisa una reflexión sobre la necesidad de establecer un marco legal justo que permita el aplazamiento de estas deudas a los consumidores sin llevar a cabo el corte de suministro. A tal fin, se han iniciado las correspondientes actuaciones de oficio cuya tramitación continúa abierta (15010425).

El Defensor del Pueblo carece de atribuciones para mediar ante empresas privadas, puesto que su función se limita a supervisar la actuación de la Administración. Pero este impedimento legal no ha sido óbice para que no se haya intentado **obtener la mediación**, a través de los correspondientes órganos autonómicos competentes para un aplazamiento de deudas (14007309, 15006024, 150006198).

Conforme al artículo de 72 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la Administración puede adoptar las medidas provisionales oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer. Esta posibilidad solo está limitada en dos supuestos: cuando puedan causar perjuicios de difícil o imposible reparación a los interesados o cuando impliquen violación de derechos amparados por las leyes.

El corte inmediato de suministro por impago de una factura cuya legalidad está siendo sometida a la facultad revisora de la Administración es una medida de presión que debilita la posición jurídica del ciudadano y puede dejar sin efecto sus legítimas posibilidades de defensa. Dado que la Administración puede declarar que una factura es improcedente y que, por tanto, el corte de suministro asociado al impago de la misma nunca debió producirse, es necesario que la Administración ejerza esta potestad de adoptar, como medida provisional, la suspensión del corte del suministro o, en el caso en que este ya se hubiera ejecutado, ordenar su restablecimiento mientras se resuelve la reclamación hasta que esta sea firme y ejecutiva. A tal fin ha sugerido esta posibilidad a las administraciones autonómicas competentes sin que en ningún caso se haya aceptado (15000664, 15001256, 15009200).

12.5 AGUAS

Los problemas más denunciados en el ámbito del suministro del agua son los relativos al corte de suministro, la disconformidad con el excesivo importe de la facturación y la lectura del contador. En muchas ocasiones los ciudadanos, bien por desconocimiento o por desconfianza, se dirigen al Defensor del Pueblo sin previamente haber denunciado los hechos ante la empresa suministradora de agua o ante el ayuntamiento competente.

Facturación

El precio del agua tiene su reflejo en las quejas. En los últimos ejercicios como consecuencia de la situación económica los ciudadanos están atentos a estas cuestiones. Un caso concreto de facturación excesiva en los recibos del agua es el sufrido por un vecino de la localidad de Medinilla (Ávila). El importe elevado se produce como consecuencia de la emisión por parte del ayuntamiento de dos recibos por separado, uno con el tope máximo de consumo a facturar a 0,60 euros/metro cúbicos, y dos liquidaciones por exceso sobre 12 metros cúbicos con la tarifa de 10 euros. Todo ello como resultado de la modificación de la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Suministro de Agua Potable para los meses vacacionales, con carácter excepcional por la sequía padecida en el año, sin que se indique si la medida adoptada es temporal o permanente.

La corporación local ha dado orden al Organismo de Recaudación OAR para que proceda a realizar la devolución de los recibos que se abonaron por el exceso de metros cúbicos, dejando sin efecto la reforma de la Ordenanza Fiscal. En la fecha de presentación del informe el caso continúa en tramitación (14009416, 14010547).

En el año 2011, sin notificación previa, la empresa suministradora ubicada en la localidad de Don Benito (Badajoz) procede a cobrar el doble de la tarifa mínima de consumo de agua. Después de las comprobaciones oportunas realizadas por la mercantil, la facturación de suministro de agua se realiza correctamente. En el mes de mayo de 2015, se hace efectiva la devolución de ingresos indebidos (15007646).

Solicitud de documentación

Un ciudadano pide a la Empresa Municipal de la Vivienda diversa documentación necesaria para la acometida del agua y la entidad informa de que en el momento de la constitución de la comunidad de propietarios del edificio se entregó la documentación requerida ahora por el interesado.

El proyecto de ejecución del edificio y modificaciones solicitado son documentos urbanísticos que el ayuntamiento aprueba y deben constar en sus archivos, por lo que la Administración está obligada, de conformidad con el 37 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a facilitar al interesado acceso al expediente.

La **Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo**, como promotora de la vivienda, considera que ha cumplido su obligación de entregar a los adquirientes de viviendas de toda la documentación que obra en su poder cuando deposita el libro del edificio, en la sede de Comunidad de Propietarios. Esta institución ha formulado la **Sugerencia** de facilitar al interesado la documentación solicitada relativa a la vivienda perteneciente a la promoción denominada Arroyo del Tesoro II, que fue rechazada (14000293).

12.5.1 Lectura del contador

Al ser el agua un bien escaso los problemas de sequía se convirtieron en un fenómeno habitual, por lo que las empresas suministradoras debieron enfocar cada vez más su gestión en la orientación al cliente, y adoptar todas las innovaciones que permitieran una mejora en los procesos del servicio.

Respecto a la lectura del contador, se destaca el caso de un ciudadano que solicita en varias ocasiones al **Ayuntamiento de Malpartida de Plasencia (Cáceres)** las fechas de lectura del contador de agua, con indicación del día y hora, con el objeto de contrastar la diferencia de metros cúbicos en los semestres facturados. La corporación local informa de la periodicidad semestral y del sistema de lectura realizado consistente en recorrer con una frecuencia determinada todos y cada uno de los suministros a fin de tomar la lectura del contador de forma visual y realizar la anotación.

Aunque ese sistema de lectura tradicional presenta la ventaja de que suele tener unos costes bastante modestos, también muestra una serie de inconvenientes de cara a disponer de una correcta información de todos los consumos, entre los que se encuentra la rigidez en la planificación de las fechas y las ausencias de lectura que conllevan facturaciones con estimaciones, lo que puede dar lugar a reclamaciones de clientes y no tener datos reales de consumo.

La lectura de los contadores no debe ser un mero instrumento para permitir la facturación, sino una herramienta que proporcione mayor información sobre el consumo de agua, mejor servicio a los consumidores y contribuya a la eficiencia de los sistemas de abastecimiento. Para que un consumidor pueda verificar el adecuado funcionamiento del contador es preciso conocer en detalle los momentos del consumo. Se ha formulado la **Recomendación** de que se adopte un sistema de lectura de contadores de agua que permita conocer a los usuarios el mayor número de datos relativos a su consumo, entre

los que se incluye la fecha de lectura de los mismos. Ha sido aceptada por la corporación local (14011820).

12.5.2 Abastecimiento

Los vecinos de la localidad de Vidreres (Girona) llevan padeciendo desde hace varios años una serie de problemas relacionados con el suministro de agua potable como consecuencia de la disminución de los caudales, debido a la escasez de agua de los pozos de abastecimiento. La corporación local previo informe y recomendación de los servicios técnicos procedió a suscribir sendos convenios con los municipios vecinos de Caldas de Malavella y Lloret de Mar para disponer del caudal necesario con que suplir el mencionado déficit. Por acuerdo del Pleno se inició el procedimiento legalmente previsto para implantar el servicio de agua en todo el municipio, e inició los pasos para disponer de una fuente complementaria con que cubrir déficits puntuales por medio de un convenio con el Consorcio Costa Brava, entidad pública que suministra agua en alta procedente del río Ter a los municipios de la Costa Brava y colindantes.

A la fecha de cierre de este informe se está en negociaciones con el Ayuntamiento de Caldas de Malavella para que permita seguir utilizando temporalmente sus instalaciones a fin de transportar la dotación procedente del Consorcio Costa Brava hasta los depósitos de distribución domiciliaria de Vidreres, en tanto no se disponga de instalaciones propias, para las que se ha redactado el proyecto de obra correspondiente que a fecha de presentación del informe se encuentra en trámite muy avanzado (14015865).

El cambio en la gestión directa de la prestación del servicio público municipal de abastecimiento y saneamiento por la modalidad de gestión indirecta a través de una Sociedad de Economía Mixta genera constantes problemas y el rechazo de los vecinos. Se considera que la gestión privada del agua, tanto de forma completa como mixta, encarece el precio que pagan los consumidores, aun cuando se trata de un bien de todos y cada uno de los ciudadanos, al contrario de lo que sucede en una concesión en que el aumento de la tarifa puede ser debido a un potencial programa de inversión y al canon de concesión. Ese canon concesional, tarifa que abona la empresa y que posteriormente recupera mediante las facturas de agua y que supone un importante ingreso monetario, es el principal motivo por el que los municipios deciden externalizar la gestión. Al contrario de lo que sucede en otros países no es obligatorio destinarlo al sector del agua.

Este tipo de servicio no es aceptado por los consumidores que consideran que el abastecimiento se resiente, no se realiza de una forma regular, con la calidad adecuada y a un precio aceptable (14003981).

12.6 AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA

En el informe del año 2015, se hizo referencia a la tramitación de una reclamación sobre el uso de los pastos comunales**.** Se planteaba que, de acuerdo con las ordenanzas municipales, el Ayuntamiento de Parres (Asturias) era el encargado de otorgar cada año las licencias de pastos a aquellos ganaderos del municipio que lo solicitaran. 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 fuera una condición necesaria para la obtención de la licencia. En el año 2011, a través de las asociaciones de criadores de razas autóctonas se planteó la necesidad de mejora de la Ordenanza. La modificación se realizó 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 la queja continua en tramitación (14002324).

En el mes de febrero de 2009, se formuló una denuncia por parte de agentes medioambientales al observar, en un polígono en el término municipal de Hellín (Albacete), unos hechos posiblemente constitutivos de una infracción a la legislación de conservación de la naturaleza. El Organismo Autónomo Espacios Naturales de Castilla-La Mancha emitió un informe en el que se manifestaba que la parcela estaba incluida en la microrreserva Saladar de Agramón, y estaba prohibida la creación de nuevos terrenos de cultivo distintos a los existentes en el momento de su declaración. En el mes de abril, se emitió acuerdo de iniciación de procedimiento sancionador por parte del titular del Servicio Provincial del citado Organismo Autónomo. Las alegaciones fueron desestimadas, y se propuso sancionar con una multa y la reparación del daño o alteraciones causadas sobre la realidad física y biológica. En el mes de marzo del año 2010, se suspendió totalmente cualquier actividad agrícola y ganadera y se realizaron las tareas de restauración. Los agentes medioambientales comprobaron la retirada de los olivos y el sistema de riego. Se formuló recurso de alzada ante la citada Consejería que fue estimado, pero no se procedió a la indemnización consecuencia del arranque de los olivos. En la actualidad el expediente continúa en tramitación (15012543).

No existe normativa de aplicación a la Política Agrícola Común (PAC), que exija al solicitante de ayuda única (SU) que justifique el régimen jurídico de tenencia sobre las parcelas de las SU, ya que a los efectos de las ayudas de las PAC, cuando se trata de propiedad particular, se presume que los solicitantes tienen la posesión legítima de las tierras pues el derecho se genera por el uso agrícola no por la titularidad de las parcelas.

Únicamente en el caso de que surjan incidencias en los controles administrativos, se exige la acreditación.

La controversia por el uso de las parcelas es una cuestión particular que debe dirimirse ante la jurisdicción civil, careciendo la Administración pública de competencias para pronunciarse al respecto. Este es el caso de un ciudadano titular de unas parcelas declaradas por otro a los efectos de la PAC surgiendo un conflicto por la percepción de las ayudas. En las SU de los años 2009, 2010, 2011 y 2012, las superficies declaradas por quien carecía de la titularidad de la finca fueron determinadas tras los controles administrativos y de campo sin problema, por lo que se procedió al pago de la ayuda y no se comprueba si la titularidad que ostenta sobre las parcelas es legítima aun cuando surge un conflicto en el propietario.

A tenor de lo expuesto, esta institución formula a la **Dirección General de Política Agraria Comunitaria** la **Sugerencia** de iniciar el procedimiento regulado en el artículo 47 y siguientes de la Ley 2/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de Castilla y León, una vez que se han suscitado dudas sobre la realidad de los derechos posesorios del perceptor de las ayudas de pago único, en el que, si se comprueba la falta de derechos alegados, se debe requerir el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora correspondiente. Dicha Sugerencia no fue aceptada por la Administración (13021151).

12.7 LIBERTAD DE EMPRESA Y COMERCIO

La libertad de empresa es un derecho fundamental que reconoce la Constitución Española en su artículo 38 y toda intervención normativa que restrinja este derecho ha de estar justificada por alguna razón imperiosa del interés general y además ser proporcionada a la finalidad perseguida. A pesar de ello, existen y se mantienen determinadas normas en el ordenamiento jurídico carentes de una fundamentación objetiva que impiden el desarrollo de un mercado libre en el sector del transporte. Desde el Defensor del Pueblo se propuesto la eliminación del obstáculo legal, sin resultado.

Transporte

En el informe correspondiente al año 2014 se contiene una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de Transporte** consistente en suprimir la exigencia de contar con tres camiones para el acceso a la actividad de transporte pesado de mercancías por carretera. La Secretaría de Estado de Transporte no aceptó esta recomendación. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, acogiendo el mismo criterio que esta institución, ha interpuesto un recurso contencioso administrativo contra la Orden

FOM/734/2007 y actualmente se sigue un procedimiento en la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional. Dado que el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, impide a esta institución intervenir en aquellos asuntos respecto a los que se haya iniciado un procedimiento judicial, se ha acordado el cierre de las actuaciones derivadas de esta queja, a la espera del correspondiente pronunciamiento por los órganos judiciales competentes (10002288, 13034024, 14003078, entre otras).

También se ha recomendado a la Secretaría de Estado de Transporte suprimir la exigencia de contar con cinco vehículos como requisito para el ejercicio de la actividad de transporte discrecional de viajeros por carretera por tratarse de una exigencia contraria a la libertad de empresa y no estar debidamente justificada. Esta recomendación está en fase de seguimiento (14023776).

En similares términos, se ha recomendado la supresión del requisito de tener ocho ambulancias y quince conductores para la prestación del servicio de transporte sanitario por carretera (14005011, 14009022).

Coste de los uniformes en los colegios sostenidos con fondos públicos

Otra cuestión suscitada es la práctica de algunos centros educativos sostenidos con fondos públicos consistente en elevar el precio de los uniformes escolares a base de diseños exclusivos y/o acuerdos que restringen la libre comercialización. El efecto de esta clase de prácticas se deja sentir en el precio de los uniformes: según un estudio que realizó el Consejo Gallego de Competencia, los uniformes exclusivos tienen un precio de entre 342 y 391 euros, hasta tres veces superior al de los uniformes básicos (en torno a 128 €).

Para el Defensor del Pueblo los centros educativos tienen autonomía para elaborar sus normas de organización y funcionamiento, incluyendo la exigencia o no de uniformes obligatorios, pero tal autonomía no es omnímoda, sino que debe estar presidida por un principio de proporcionalidad y sujetarse a los límites que fijan el marco legal y constitucional. Por ello, la Administración educativa debe intervenir frente a prácticas de los centros escolares consistentes en exigir uniformes que, por su singular diseño, tengan una comercialización restringida. En tales circunstancias, se priva a las familias de la posibilidad de adquirir los uniformes en los establecimientos comerciales de su libre elección.

Con base en estas consideraciones, se recomendó a la **Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid** tomar medidas para rebajar el sobrecoste de los uniformes en los colegios sostenidos con fondos públicos. Esta **Recomendación** está en fase de seguimiento (14018514).

Alquiler de viviendas turísticas

La Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas excluyó de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU) «la cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial». Con esta modificación, las comunidades autónomas, con competencias en materia de turismo pueden legislar sobre esta cuestión y han comenzado a adoptar normativa que en ocasiones cercena de manera injustificada la libertad de los propietarios de ofrecer su vivienda en alquiler.

La Dirección General de Turismo de Cataluña impuso a un propietario una multa de seis mil euros, por la omisión del trámite de declaración responsable, que el interesado subsanó durante la tramitación del expediente sancionador (15012216).

En esta línea la normativa en materia de alquiler turístico balear impide a los propietarios de apartamentos ofertar el alquiler turístico de los mismos, salvo que cedan dicha explotación a la misma empresa que ya comercializa el resto de las unidades del edificio. Para el Defensor del Pueblo no se aprecian razones de interés general por las cuales un ciudadano deba necesariamente ceder el alquiler turístico de su apartamento a una empresa, en lugar de hacerlo por sí mismo. Se ha recomendado que en estos supuestos, en que convivan el uso residencial y turístico, se permita a los particulares ofertar sus viviendas como alquiler turístico, sin más restricciones que las establecidas a las empresas (14018557).

Comercio

La venta ambulante y la concesión de licencias municipales concentran la mayoría de las quejas en 2015, en ambos sentidos, de un lado están los ciudadanos que no quieren que su vida sea perturbada por la actividad de venta en la calle y, de otro, los comerciantes que desean ejercer su actividad sin problemas. En esta línea está la queja de un ciudadano sobre 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).

12.8 CONSUMO

La actividad del Defensor del Pueblo, en materia de consumo, en el año 2015, no ha sufrido variaciones significativas, ni en cuanto al volumen de quejas presentadas, ni respecto de los contenidos de las mismas. Los temas de las quejas siguen reflejando controversias en las prestaciones de servicios de atención al cliente, por la actividad de los centros de enseñanza no reglada, en las reparaciones de vehículos y pequeños electrodomésticos y, en mayor medida, discrepancias surgidas por transacciones realizadas en línea.

Más de un 72 por ciento de las quejas no han podido admitirse a trámite. En la mayor parte de ellas no había una actuación administrativa previa que supervisar, o se trataba de conflictos entre particulares ajenos a las Administraciones públicas.

Las perspectivas sobre el consumo de los hogares han mejorado algo en 2015 y esto se ha reflejado en el aumento de actividad en los diferentes sectores económicos y en la recuperación progresiva del comercio. Se afianza la práctica de realizar compras a través de internet.

Por ello, esta institución sigue la transposición de la Directiva 2013/11/UE (ADR), de 21 de mayo, sobre la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, y la puesta en práctica de los medios previstos en el Reglamento (UE) 524/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo, sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo, que tienen como objetivo establecer una plataforma europea de resolución extrajudicial de litigios entre consumidores y comerciantes.

La **Secretaría General de Sanidad y Consumo**, a la que se solicitó información sobre las previsiones de trasposición de la Directiva ADR y sobre las acciones previstas para dar publicidad a esta vía en línea, ha precisado que aún se está trabajando en la fases previas de la normativa de trasposición, sin que pueda emitirse todavía una evaluación sobre el impacto de la misma. También ha anunciado su intención de que sea el Centro Europeo de Atención al Consumidor quien proporcione la asistencia prevista en esta directiva como punto de contacto, lo que requiere su designación formal y la comunicación de tal designación a la Comisión Europea (15000449).

Además del asesoramiento sobre los mecanismos disponibles para los ciudadanos para la defensa de sus derechos e intereses como consumidores, la institución ha continuado con su actividad habitual de supervisión del funcionamiento de las Administraciones competentes en materia de consumo, así como de los procedimientos administrativos seguidos para la resolución de las reclamaciones. Entre las quejas presentadas, cabe citar a efectos ilustrativos los siguientes asuntos.

- Los conflictos negativos de competencias entre las autoridades territoriales de consumo para determinar quién debe hacerse cargo de las quejas y reclamaciones de los consumidores. La institución ha instando a que la **Comisión de Cooperación y de la Conferencia Sectorial de Consumo** mejore de forma sustancial los criterios de organización existentes. La **Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición** (AECOSAN) ha anunciado la constitución de un grupo de trabajo para la armonización de la legislación autonómica en esta materia, de cuyos trabajos se realizará el oportuno seguimiento (12007835 y 13025726).

- El funcionamiento de Juntas Arbitrales de Consumo: se ha tenido conocimiento de una acumulación de tareas por falta de medios humanos y materiales y por el incremento de la litigiosidad asociado a las transacciones electrónicas. **La Secretaría General de Sanidad y Consumo**, a través de la **AECOSAN**, ha explicado el procedimiento que se sigue y ha ofrecido datos sobre el número de expedientes con relación a los medios disponibles así como las previsiones de refuerzo en esos medios. Ante estas circunstancias y dado que las funciones de las Juntas Arbitrales de Consumo se incrementaran previsiblemente como consecuencia de los nuevos proyectos normativos —en especial por la trasposición de la Directiva ADR— esta institución ha solicitado nueva información sobre las medidas en preparación para reforzar la capacidad de actuación de las citadas juntas arbitrales (15002310 y 15010892).

- Las consecuencias de la sentencia del Tribunal Constitucional 10/2015, por la que se declara la inconstitucionalidad del artículo 50.1 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, referido a la graduación de las sanciones en los procedimientos de consumo. Esta situación llevó a la Administración de consumo de **Extremadura** a no dar respuesta al recurso de reposición interpuesto por un ciudadano en el marco de un procedimiento sancionador. Esta institución ha instado a la Administración a que no eluda resolver, tomando en consideración la normativa actualmente vigente tras la inconstitucionalidad del precepto (14013208).

- **El marco jurídico del Centro Europeo del Consumidor** así como su funcionamiento. Ante la falta de tramitación de sus reclamaciones, la **AECOSAN** confirmó que el centro había permanecido cerrado hasta abril de 2015, por razones de carácter administrativo, aunque su actividad se retomó desde esa fecha. Esta institución se ha interesado por las medidas adoptadas

para normalizar la situación así como por los programas de trabajos aprobados por la Comisión Europea (15002017).

- **El sistema de derivación de las reclamaciones desde el Ayuntamiento de Madrid a la entidad privada «Confianza *on line*»**, dedicada a la mediación de consumo en compras a través de medios electrónicos. Esta institución se interesó por el sistema de colaboración existente entre la Administración y la citada entidad, así como por el método a través del cual se recaba la autorización del consumidor para trasladar la reclamación a esa entidad privada para su resolución. Se pudo comprobar que le corresponde al ciudadano decidir sobre la vía para la resolución de sus reclamaciones (14005824).

- En 2013 se formula un Recordatorio de deberes legales a la entonces Dirección General de Salud Pública, Drogodependencia y Consumo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, dado que tardó un año en tramitar una solicitud de arbitraje del interesado. A lo largo de 2015 se ha comprobado que la tramitación de ese asunto por parte de la Administración de consumo ha sido deficiente, ya que se unieron dos reclamaciones en un solo expediente con el resultado de que la segunda no se tramitó, de forma que las eventuales infracciones prescribieron. Por tal razón se formuló a la **Secretaría General de Sanidad y Asuntos Sociales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha** dos **Sugerencias** para que notificase lo acontecido en el procedimiento, dando así plazo al ciudadano para instar las actuaciones que estimara pertinentes en defensa de sus derechos, al tiempo que se informó al ciudadano sobre la posibilidad de solicitar la responsabilidad de la Administración por su inadecuado funcionamiento (12010936).

En el marco de las actuaciones de oficio iniciadas en 2014 sobre las actividades de las academias de enseñanza no reglada, se comprobó que la supervisión de las mismas varía de forma muy significativa en función de la Administración autonómica responsable. Según los datos aportados por la **AECOSAN**, en términos generales los resultados de las campañas autonómicas de inspección ponen de manifiesto frecuentes deficiencias en cuanto a la prestación del servicio e incumplimientos normativos.

Esta institución, entre otras medidas, formuló dos **recomendaciones** a la entonces **Consejería de Economía, Industria, Turismo y Empleo de la Generalitat Valenciana,** para que abordase una regulación específica de los centros de enseñanza de idiomas que no ofrezcan una formación reglada, así como para que realice campañas de inspección en estos centros (14012622).

A raíz del incidente en una atracción de feria en la localidad de Las Rozas de Madrid, esta institución se interesó por la seguridad de las atracciones que se instalan en este tipo de festejos. Se pudo comprobar que, si bien existen controles estrictos en la fabricación y mantenimiento de partes determinadas de estos aparatos, múltiples procesos y partes de la estructura no están sometidos a inspecciones ni periódicas ni con ocasión de los sucesivos montajes.

Por ello, se remitió una **Recomendación** al **Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales de Madrid** para que estableciera un protocolo de inspección tras cada montaje de las referidas atracciones en el que se estandarice el examen de puntos críticos, la verificación de la fatiga del material y otras cuestiones de interés. La citada corporación ha expresado su voluntad de atender la recomendación aunque estima necesario para ello suscitar un consenso para la elaboración de un documento normativo, para lo que es preciso contar con el apoyo e interés de la Administración pública. La resolución permanece en seguimiento hasta determinar la forma en que finalmente se le dé cumplimiento (13028852).

12.9 ITV

El control administrativo que se efectúa para garantizar que los vehículos que tienen permiso de circulación se hallan en buen estado tiene carácter obligatorio, ya que sin la tarjeta de Inspección Técnica de Vehículos no se puede circular. Estas labores de inspección se prestan por empresas privadas que cobran una tasa por su expedición y la emiten con validez por un período de tiempo.

Durante el año 2006, se inició una actuación por la exigencia de **pasar de nuevo la inspección técnica de los vehículos y el abono de la tasa para la expedición del duplicado de la tarjera de la ITV por extravío**, y se concluyó dada la buena disposición de varios departamentos ministeriales para reformar la normativa aplicable al problema planteado.

Como quiera que desde entonces la reforma normativa no se ha efectuado, se planteó de nuevo a la **Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior,** que ha informado de que tras la reciente aprobación de la Ley 6/2014, de 7 de abril, 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, se va a aprovechar la tramitación de un proyecto de real decreto de modificación del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, cuyo objeto es desarrollar los nuevos aspectos regulados en dicha ley, para proceder a reformar el Reglamento General de Vehículos, evitando así demorar más el compromiso asumido por este Ministerio.

En concreto, se va a modificar el articulo 30 del Reglamento General de Vehículos, entre otros motivos, para suprimir en el segundo párrafo de su apartado 1 la obligación que exige de someter al vehículo a una nueva inspección para obtener un duplicado de la tarjeta de inspección técnica o certificado de características, cuando se pida el duplicado por extravío o sustracción del permiso o licencia de circulación y se hubiera igualmente perdido o sustraído la mencionada tarjeta o certificado. De esta manera, se va a eliminar de la normativa de tráfico el deber de pasar una nueva inspección para obtener un duplicado de la tarjeta de inspección técnica.

A tenor de la propuesta de reforma de ese precepto y los motivos que la han justificado, se ha considerado necesario llevar a cabo una valoración, en su conjunto, de la normativa en materia de inspección técnica de vehículos, dictada a iniciativa del mencionado Ministerio de Industria, Energía y Turismo. En concreto, en el punto 1.5 del anexo XII del Real Decreto 750/2010, de 4 de junio, por el que se regulan los procedimientos de homologación de vehículos de motor y sus remolques, máquinas autopropulsadas o remolcadas, vehículos agrícolas, así como de sistemas y piezas de dichos vehículos, se establece que «Una vez matriculados los vehículos y en el caso de los vehículos de la categoría 01, puestos en circulación, los duplicados de las tarjetas ITV solo podrán expedirse previa inspección, en su caso, por la Administración competente ...». En principio, conforme a la normativa de tráfico, tras la modificación del párrafo segundo del artículo 30.1 del Reglamento General de Vehículos, dejaría de obligarse a pasar una inspección del vehículo para obtener un duplicado del permiso de circulación, cuando se haya perdido o sustraído también la tarjeta de inspección técnica. Pero, de acuerdo con lo previsto en la normativa de inspección técnica de vehículos, para obtener un duplicado de la tarjeta de inspección técnica, con independencia de que también se solicite un duplicado del permiso de circulación, habría que pasar una previa inspección del vehículo, en su caso, por la administración competente.

Para suprimir la obligación de pasar esa inspección previa para obtener un duplicado de la tarjeta de inspección técnica, parece que habría que modificar el anexo XII del Real Decreto 750/2010, de 4 de junio, por orden del Ministro de Industria, Energía y Turismo y previo informe de este Departamento.

El Real Decreto se encuentra en período de información pública y en su preámbulo y en la disposición final segunda se establece que «si el vehículo del solicitante se encuentra dentro del período de validez de la inspección periódica, la realización de una nueva inspección resulta innecesaria y gravosa para el solicitante, procede la modificación del requisito establecido en el anexo citado del Real Decreto 750/2010 de 4 de junio». Se continúa la tramitación hasta que se produzca la definitiva aprobación de las modificaciones señaladas (11019810, 14003345, 14007953, entre otras).

12.10 CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

Falta de pago

La dificultad de los contratistas para cobrar las cantidades que les adeudan las entidades locales como consecuencia de prestaciones, servicios y suministros que realizan para las mismas, ha sido una constante en las quejas de los últimos años y ha continuado en 2015.

En múltiples ocasiones es necesario realizar varios requerimientos a la Administración correspondiente para que informe sobre la situación planteada. Ejemplo de estos hechos se ha dado con la **Mancomunidad Suroccidental de Asturias** que desde el año 2012 adeuda a un ciudadano diversas facturas. El **Ayuntamiento de Navalcarnero (Madrid)** que en el año 2013 realizó una contratación de una sesión de cuentos en la biblioteca municipal de esa localidad, o el **Ayuntamiento de Canales de la Sierra (La Rioja)** que se encuentra en la misma situación. Estas quejas continúan en tramitación en el momento de elaboración del informe (14009193, 14021359, 15001196).

En otros casos el pago se dilata en el tiempo. Esta circunstancia se ha dado con una ciudadana que en el año 2010 fue contratada por el **Ayuntamiento Parla (Madrid)** para realizar en la biblioteca Gloria Fuertes una sesión de cuentos para bebés (14021361).

El **Ayuntamiento de Cáceres** celebró en el año 2009 un encuentro de Juglares. La factura correspondiente fue incluida en el Real Decreto 4/2012 de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a proveedores de las Entidades Locales. Después de realizados varios requerimientos y un Recordatorio de Deberes Legales, sobre la obligación de auxiliar con carácter preferente y urgente al Defensor del Pueblo, se desconocen los motivos por los cuales no se conforma la factura y la queja se ha concluido en disconformidad con la entidad local (10018159).

En el momento de elaboración del informe del año anterior continuaba en tramitación una reclamación sobre la licitación convocada para la gestión de un servicio sin que por parte de la Administración se informara convenientemente a los participantes de las posibles deudas de la empresa o entidad que gestiona el mismo. En esos casos, se asumen las deudas por el contratista. Tras la oportuna actuación con la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, se ha tenido conocimiento de la trasposición de un paquete de Directivas comunitarias que toman especial consideración de asegurar aquellos aspectos que faciliten la contratación pública para esas empresas (14010327).

Instrucción del procedimiento sancionador

Uno de los problemas que con más frecuencia debe resolver el Defensor del Pueblo es la encomienda de funciones que conllevan el ejercicio de autoridad a personas que carecen de la necesaria condición de independencia. Esta situación se planteó en relación con la externalización del servicio de radar a una empresa privada por parte del Ayuntamiento de Parla a la que retribuye únicamente a través de un porcentaje de la recaudación obtenida por las multas.

El Defensor del Pueblo discrepa de la explicación del Ayuntamiento de que, mediante el correspondiente contrato se estén reservando a funcionarios públicos el ejercicio de funciones de autoridad, por el hecho de que sea solo una funcionaria municipal la que figure como instructora de todos los expedientes, en la medida que resulta poco creíble que una sola persona pueda asumir una carga de trabajo de instrucción de 14.614 expedientes.

Los ciudadanos tienen derecho a que los procedimientos sancionadores sean instruidos por personas independientes que sirvan con objetividad a la ley y al interés general, por lo que se formuló al **Ayuntamiento de Parla** la **Recomendación** consistente en encomendar la instrucción de los expedientes sancionadores directamente a funcionarios públicos. Esta recomendación no ha sido aceptada (15001400).

Demoras en los procedimientos

Una cuestión frecuente es la demora en la resolución de recursos administrativos. Como consta en el informe del año anterior, el 24 de julio de 2014, se formula un recurso de reposición ante el **Ayuntamiento de Zalamea de la Serena (Badajoz)** contra el acto de apertura pública de ofertas correspondientes a un expediente de contratación de obras para la construcción de gradas en un campo de futbol. Ha sido necesario efectuar un requerimiento y un Recordatorio de Deberes Legales para que el Ayuntamiento se pronuncie justificando la falta de respuesta en que el silencio debe entenderse desestimatorio. Transcurrido un año se notificó al ciudadano la resolución (14018906).

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, impone a las Administraciones públicas el deber de facilitar a los ciudadanos copia de los documentos contenidos en los procedimientos tal y como se establece en el artículo 35 de la mencionada ley. Este principio aparece igualmente reflejado en el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, que regula los servicios de información administrativa y

atención al ciudadano. Con objeto de desarrollar adecuadamente su función una ciudadana, vocal de la Cámara de Comercio e Industria de Ciudad Real, solicitó información y documentación económica relacionada con pagos realizados por el Ayuntamiento de Puertollano (Ciudad Real). A fecha de elaboración del informe continúa en tramitación (15009554).

Como consecuencia de deficiencias técnicas en el pliego de condiciones administrativas y la variación del proyecto de formación musical, un ciudadano dirigió un escrito al **Ayuntamiento de Leganés,** dada la falta de respuesta por parte de la Administración se formula un Recordatorio de Deberes Legales (10033304).

El tiempo en los procedimientos administrativos es un requisito esencial de garantía para los ciudadanos, la demora en su resolución, así como en los recursos vulnera el principio de seguridad jurídica, establecido en el artículo 9.3 de la Constitución.

12.11 SUBVENCIONES

Como viene siendo habitual a lo largo de lo últimos años, la demora en el pago de subvenciones y ayudas ya reconocidas abarcan el mayor número de quejas, todo ello originado por las dificultades de tesorería de las Administraciones. Las subvenciones que aprueban las Administraciones públicas son variadas y con finalidad diversa.

En el informe del ejercicio anterior se hacía referencia al impago de una subvención de autoempleo concedida en el año 2008 por la Consejería de la Junta de Castilla-La Mancha. Ha sido necesario el transcurso de seis años para hacer efectivo el pago a la beneficiaria (14014813).

Tres requerimientos y el transcurso de 3 años se han precisado para efectuar el pago de una subvención concedida en el año 2011 por la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid para viviendas con más de 15 años de antigüedad (13023238).

Otro motivo que se repite habitualmente es el impago de la prestación económica por hijos menores de tres años. En el año 2008 y 2009, el Departamento de Bienestar Social y Familia de la Generalitat de Cataluña concedió la mencionada ayuda. Las dos primeras anualidades se han hecho efectivas. A fecha de presentación del informe está pendiente el abono del último año de la prestación (11024546, 14019491).

La antigua Secretaría General de Política Social y Consumo del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad concedió una subvención para la realización del programa Proyecto de Construcción y Equipamiento de una Residencia de Personas Mayores con Discapacidad Intelectual. Una vez finalizado y cumplido el objetivo, como

consecuencia de un error formal asumido por la Administración, se exige la devolución de la cantidad concedida por un incumplimiento parcial en la justificación. En esta fecha está en tramitación (15014504).

La Consejería de Transportes, Infraestructuras, y Vivienda de la Comunidad de Madrid concede a una Comunidad de Propietarios la calificación de actuación protegida a la instalación de ascensores de conformidad con la Orden 679/2007, por la que se aprueban las bases reguladoras de concesión de subvenciones para la instalación de ascensores en edificios de la Comunidad de Madrid, donde se establece que la subvención por la instalación de ascensor será del 70 % del coste real de su instalación, con el límite de 50.000 € por ascensor. Cuando el interesado solicitó información a la Consejería sobre el estado de tramitación del expediente, se le comunicó que, como consecuencia de la entrada en vigor Ley 4/2012, de 4 de julio, de modificación de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2012 y de medidas urgentes de racionalización del gastos, se encuentra en fase de propuesta de pago y que el importe de la subvención no superará el 25 % del coste real de la instalación.

El reconocimiento de la obligación es la fase que identifica el momento en que el órgano competente acredita que el beneficiario ha realizado y justificado la actividad, comportamiento o proyecto a que se comprometió. Se formula la Sugerencia de proceder al pago del 70 % de la subvención concedida por no darse los requisitos que permiten la reducción de la cuantía al no contemplarse en la Ley la aplicación de la retroactividad de la misma. No ha sido aceptada por la Administración (12283762).

12.12 PUERTOS

Cuando se abordan modificaciones normativas en un sector que impone mayores exigencias para el desarrollo de una determinada labor, la Administración debería ser consciente de las consecuencias de los cambios y establecer disposiciones transitorias para que sean paulatinas, ya que se puede obligar a muchas personas a dejar un oficio que venían desarrollando con normalidad.

Estibadores

Los estibadores portuarios prestan, como trabajadores eventuales, en el Puerto de Vigo desde el año 2006, los servicios de estiba y desestiba y solicitan el reconocimiento de competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral en relación con la cualificación profesional. En aquel momento, todos los empleados cumplían los requisitos exigidos para el desempeño de la citada labor y han realizado a lo largo de todo este tiempo diversos cursos con el objeto de tener una mejor preparación para

llevar a cabo su cometido. Tras la publicación de la Orden FOM/2297/2012, de 23 de octubre se hace imprescindible estar en posesión de las titulaciones de formación profesional para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías, sin un régimen transitorio que permita a muchos de ellos seguir cumpliendo su función.

Los interesados solicitaron al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y a la Dirección General de Empleo y Formación de la Xunta de Galicia la realización de una convocatoria pública de reconocimiento de competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral, en relación con la cualificación profesional de las mencionadas operaciones portuarias, es decir, el certificado de estibador portuario (MAPN0712) por experiencia laboral, teniendo en cuenta que en la Comunidad Autónoma de Andalucía se realizó una convocatoria para los trabajadores del Puerto de Algeciras (Cádiz).

La Consejería de Trabajo y Bienestar de la Xunta de Galicia explica que la responsabilidad de la situación es competencia de la Administración General del Estado y ha señalado que los interesados presentaron una solicitud ante la Dirección General de Empleo y Formación para la convocatoria de las plazas de cualificación profesional en el procedimiento de reconocimiento de esa experiencia profesional, ya que debido a la normativa estatal que regula la profesión, el certificado de profesionalidad que se pretende conseguir a través del reconocimiento de la experiencia no les habilitaba para el ejercicio de su labor.

En la citada Orden se hace referencia expresa a los Títulos de Formación Profesional que configuraban el Catálogo de Títulos de Formación Profesional y se excluye de la misma a los certificados de profesionalidad, al no tener en cuenta lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

La propuesta que se realizaba desde la Administración autonómica es la de modificar la redacción de la Orden. El texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, recoge en su artículo 153.1 que las actividades incluidas en el servicio de manipulación de mercancías deberán ser realizadas por trabajadores que cuenten con alguna de las titulaciones de formación profesional de grado medio o superior o con algún certificado de profesionalidad que se determine por Orden del Ministerio de Fomento.

La presente norma resulta precisa para hacer efectiva esa previsión legal tendente a la profesionalización de los trabajadores que intervengan en la realización de las actividades que integran el servicio de manipulación de mercancías mediante la exigencia de una de las titulaciones o certificados de profesionalidad, cuya posesión

facilitará la empleabilidad de los trabajadores en un entorno que demanda una adaptación constante.

Esa disposición fue sometida a previa audiencia de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, a las Autoridades Portuarias y los entonces Ministerios de Educación, de Trabajo e Inmigración, de Industria, Turismo y Comercio, Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. De acuerdo con el Consejo de Estado, se dispuso sustituir el término determinación de «titulaciones» por «acreditaciones» de formación profesional exigibles para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías.

Se evidencia la necesidad de proceder a la actualización de la Orden FOM/2297/2012, de 23 de octubre, para que en la misma se contemple el certificado de profesionalidad MAPN0712 Operaciones portuarias de carga, estiba, descarga, desestiba como acreditación para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías.

Desde el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte se publican normas que dan respuesta a iniciativas europeas, y entre ellas está el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, donde se regula el reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, y además, establece el procedimiento y los requisitos para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas por las personas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación, así como los efectos de esa evaluación y acreditación de competencias. La relación entre títulos de formación profesional y los certificados de profesionalidad hacen referencia a un elemento común como base de los mismos que son las cualificaciones profesionales, sin embargo, hasta el presente no se ha dado una solución concreta. A fecha de elaboración del informe esta reclamación continúa en tramitación (14023666).

Dilaciones en los procedimientos

Las Administraciones públicas tienen la obligación de resolver expresamente todos los procedimientos, sin embargo este principio esencial es el más vulnerado en la actuación administrativa. El artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, exige que las administraciones resuelvan expresamente todos los procedimientos, deber que es vigilado por esta institución de acuerdo con el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

La citada normativa impone a la administración un verdadero deber de resolver las solicitudes que plantean los ciudadanos, constituyendo una garantía para los mismos. La Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común no excluye

a la Administración de ese cumplimiento en los casos en los que haya vencido el plazo para dictar resolución expresa.

La actuación de las Administraciones públicas está regida por los principios de eficacia, y celeridad en el servicio a los ciudadanos, contemplados en el artículo 3 de la citada Ley 30/1992 y en el artículo 103 de la Constitución, a pesar de lo cual se produce con frecuencia un retraso en la tramitación de los procedimientos.

La Autoridad Portuaria de Vigo y su Ría han tardado siete meses en solucionar un problema de seguridad dado el estado de abandono que presenta la marquesina situada al lado de los pantanales de embarque en el Puerto. Ante la falta de respuesta y de actuación por parte de la Administración, ha sido necesaria la actuación de esta institución para la solución del problema (15007152).

13 COMUNICACIONES Y TRANSPORTE

13.1 COMUNICACIONES

Consideraciones generales

Los ciudadanos consideran que los servicios de telecomunicaciones son esenciales tanto en el ámbito laboral como en el particular. Del terminal fijo se ha pasado al uso generalizado de los terminales móviles, que no precisan una ubicación física estática del abonado y posibilitan que este pueda contar con multitud de servicios. Esta situación evidencia la necesidad de una correcta prestación del servicio móvil. Pero no hay que olvidar que todavía hay usuarios del servicio de telefonía fijo que precisan su prestación en condiciones óptimas, dado que es la única forma de contacto con otras personas, al no ser titulares de líneas móviles.

Tal y como se ha plasmado en los informes anuales de los últimos ejercicios, los problemas derivados de la prestación incorrecta de los servicios de telecomunicaciones, por parte de los operadores, varían de manera rápida y constante. A esto hay que añadir que los poderes públicos en general, y el legislador en particular, han tenido que hacer frente de manera reiterada a situaciones nuevas derivadas de la evolución técnica del sector. Es constante la preocupación del ciudadano y su sensación de desprotección ante ciertas actuaciones de las compañías. Continúa siendo una demanda generalizada la necesidad de intervención de los poderes públicos a fin de evitar conductas irregulares o al menos reprobables.

De la prestación de un único servicio, telefonía fija, en régimen de monopolio por parte de la Compañía Telefónica de España, se ha evolucionado al mercado de libre competencia. Hoy existen en el sector diversos operadores que prestan diferentes servicios. Esta rápida evolución tecnológica no se ha visto acompañada del desarrollo normativo necesario para dar solución a los problemas, ni se ha anticipado a determinadas situaciones previsibles que con demasiada frecuencia se transforman en problemas generalizados. Si bien es positivo para la ciudadanía que la regulación de los distintos sectores sea rápida, en el ámbito de las telecomunicaciones es fundamental.

De la experiencia de esta institución se concluye que cuando se aprueban normas concretas para la regulación de materias específicas son menores los problemas detectados.

En el mes de julio de 2014 se publicó el estudio monográfico *Telecomunicaciones: demandas y necesidades de los ciudadanos*, elaborado desde el enfoque de los ciudadanos, con la finalidad de dar visibilidad a los problemas y

dificultades que encuentran, conseguir la igualdad y mejorar el funcionamiento del mercado a través de la acción más activa de los poderes públicos, en cumplimiento de las facultades que tienen asignadas. A lo largo del año 2015, las actuaciones derivadas del estudio han seguido su curso. La información obtenida permite tener una visión global y real de la materia y del sector y extraer conclusiones sobre el particular para mejorar la situación. Un aspecto que llama la atención es la falta de información suficiente, por parte de los órganos de consumo, sobre los problemas que afectan a los ciudadanos de su comunidad. Esta circunstancia obstaculiza la adopción de medidas necesarias para su resolución. Los programas informáticos que sirven como canal de recogida de datos no contemplan aspectos fundamentales para conocer la situación del mercado en la comunidad autónoma. Sería muy beneficioso que los programas se adaptaran y dieran visibilidad a las reclamaciones planteadas por los ciudadanos y evitar así el cajón de sastre del que no se pueden extraer debidamente conclusiones.

Al existir diversos órganos con competencias, unos pertenecientes a la Administración General del Estado, como la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, otros dependientes de la Administración autonómica, como es el caso de los órganos de consumo, es esencial la coordinación y colaboración entre todos ellos. Los órganos de consumo han evidenciado los problemas de coordinación con los órganos competentes de la Administración central. Esta situación ya se denunció anteriormente a pesar del mandato de cooperación y colaboración establecido en el artículo 103 CE y en el artículo 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sobre las relaciones de las administraciones públicas.

Los órganos de las comunidades autónomas, conscientes de los problemas del sector, han acogido favorablemente el informe y han realizado una crítica constructiva de su actuación, si bien esta circunstancia no se ha mostrado de forma tan clara por parte de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.

Otra de las conclusiones que, a grandes rasgos, se puede extraer del estudio es el hecho de que los operadores han sabido beneficiarse de situaciones no reguladas para dar cobertura a prácticas de dudosa ética. El vacío normativo y, en otros casos, el tiempo que se tarda en la elaboración normativa, favorecen esta situación. La aplicación de la norma en sentido estricto y la imposición rápida de sanciones ante comportamientos ilegales, constituyen los instrumentos necesarios para que los ciudadanos se vean amparados ante determinadas situaciones. Además de la actuación «ex post», hay que fomentar la actuación «ex ante», de manera que deben vigilarse los comportamientos de las compañías cuando existan indicios de que estos puedan convertirse en problemas más graves.

13.1.1 Protección de datos de carácter personal. Derecho al olvido

En el informe del año 2014 se daba cuenta de una actuación iniciada sobre el procedimiento a seguir para ejercer el denominado **«derecho al olvido»**. Se trata de una manifestación del derecho de cancelación y oposición de los datos de carácter personal. La sentencia dictada el 13 de mayo de 2014 por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el asunto C-131/12, reconoce la facultad de los interesados para exigir a un determinado buscador la eliminación de la información solicitada sobre su persona.

La Agencia Estatal de Protección de Datos ha tramitado las reclamaciones cuando los ciudadanos han solicitado la tutela de sus derechos por no estar de acuerdo con la decisión adoptada por el buscador. El sentido de las resoluciones de la agencia es variado, dependiendo de las circunstancias propias de cada caso, dado que ha de decidirse tras una ponderación de estas. Este tipo de reclamaciones relativas a la actividad de los motores de búsqueda no supone una novedad.

El elemento distintivo, en la nueva etapa que se abre tras la sentencia, radica en la confirmación de la aplicabilidad de la legislación española a los principales gestores de motores de búsqueda. Esos gestores deben asumir la condición de ser responsables del tratamiento de datos personales, reconociendo además que los interesados puedan ejercer sus derechos de cancelación y oposición de sus nombres como términos de búsqueda.

Antes de la citada sentencia europea, los motores de búsqueda se negaban a admitir las peticiones de los interesados, aduciendo la inaplicabilidad de la legislación española y de la normativa de protección de datos. La agencia manifiesta que ha mantenido y seguirá manteniendo reuniones con los representantes de los diversos buscadores, con el fin de examinar el cumplimiento de la sentencia. Para ello está cooperando con las demás autoridades de protección de datos de la Unión Europea.

Dichas autoridades han solicitado información a los gestores de los motores de búsqueda sobre los criterios para la ejecución de la sentencia, con el fin de alcanzar un entendimiento común sobre sus implicaciones y coordinar las actuaciones en respuesta a las reclamaciones presentadas por los ciudadanos contra aquellas decisiones de los motores de búsqueda que no satisfagan sus intereses.

La sentencia aporta visibilidad a una situación que afecta a un elevado número de ciudadanos, que con la aplicación del fallo judicial tienen la expectativa de ver protegido su derecho a la intimidad y protección de sus datos de carácter personal. Los interesados ejercitan su derecho ante los buscadores de internet, y son ellos los que, una vez estudiado el asunto, adoptan la decisión que estimen procedente para cada caso. La agencia interviene cuando existe discrepancia de los interesados con el sentido

de las decisiones adoptadas por los buscadores. La falta de publicidad de los criterios que consideran los buscadores en sus decisiones genera indefensión a los ciudadanos. Los criterios tendrían que ser producto del consenso, claros y concretos. No existe un procedimiento específico para solventar este conflicto. Se trata de evitar la judicialización de estas cuestiones y dar las garantías suficientes para que las partes puedan formular sus alegaciones y se resuelva conforme a derecho. Esta institución recomendó la concreción y publicación de los criterios seguidos por los gestores de motores de búsqueda para la adopción de las decisiones relativas a las solicitudes formuladas por los interesados. Del mismo modo se requería el establecimiento de un procedimiento de reclamación previo a la vía judicial, con las debidas garantías, al que los ciudadanos que no estén de acuerdo con las decisiones adoptadas por los gestores de búsqueda pudiesen acogerse.

La Agencia Española de Protección de Datos rechazó las recomendaciones formuladas en el mencionado estudio. Para esta institución es necesario que los buscadores de internet pongan en conocimiento de los ciudadanos los criterios generales que aplican. Si bien se reconoce que cada caso planteado deriva de unas circunstancias concretas, no ha de obviarse que existen supuestos generales aplicables a numerosas peticiones. El Grupo de Autoridades de Protección de Datos de los Estados de la Unión Europea recomendaba a los motores de búsqueda la publicación de sus criterios de bloqueo, así como el ofrecimiento de estadísticas más detalladas. Es evidente que no existe una disposición legal que obligue a los responsables del tratamiento de datos a explicitar y publicar los criterios cuando atienden solicitudes de los ciudadanos, pero la recomendación del Grupo, al que pertenece la agencia, insiste en su publicación. Se trata de una opinión compartida por esta institución.

Se entiende, por otro lado, que los derechos deben garantizarse desde el momento de la solicitud inicial del ciudadano al motor de búsqueda, no a posteriori, una vez que la petición ha sido rechazada. La transparencia en la actuación ha de ser una condición inexcusable, la opacidad genera indefensión a la persona que quiere hacer uso de sus derechos sobre el tratamiento de sus datos de carácter personal. Existe una ausencia de supervisión de la actuación de los motores de búsqueda en la aplicación de criterios para la adopción de la decisión. El establecimiento de un procedimiento concreto para ejercer sus derechos en este ámbito supondría, igualmente, para los interesados una mayor protección de sus derechos en una materia con repercusión directa en los distintos ámbitos de cada individuo. Del resultado de la tramitación que se siga en el presente expediente se dará cuenta en el informe de 2016 (14014412).

13.1.2 Telefonía fija

Servicio universal

La Ley General de Telecomunicaciones fija el concepto de servicio universal como el conjunto definido de servicios cuya prestación se garantiza para todos los usuarios finales con independencia de su localización geográfica, con una calidad determinada y a un precio asequible. Cuando la prestación de cualquiera de los elementos integrantes del servicio universal no quede garantizada por el libre mercado, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo designa uno o más operadores para garantizar la prestación eficiente de dichos elementos del servicio universal, de manera que quede cubierta la totalidad del territorio nacional. Pueden designarse operadores diferentes para la prestación de diversos elementos del servicio universal y abarcar distintas zonas del territorio nacional. La Orden ITC/3231/2011, de 17 de noviembre, por la que se resuelve la licitación convocada por Orden ITC/2464/2011, designa a Telefónica de España SAU como operador encargado de la prestación de los elementos de servicio universal relativos al suministro de la conexión a la red pública de comunicaciones electrónicas y a la prestación del servicio telefónico disponible al público desde una ubicación fija. La designación se efectúa por un período de cinco años, comenzando a las 24 horas del 31 de diciembre de 2011 y finalizando a las cero horas del 1 de enero de 2017.

Como en ejercicios anteriores, se han planteado quejas relativas a las demoras en la instalación de líneas telefónicas fijas, en la reparación de sus averías, traslado de líneas y tramitación de portabilidades. En estos casos, los expedientes se tramitan con celeridad debido a la importancia del servicio y de que, en numerosas ocasiones, su correcta prestación repercute en la prestación de otros servicios esenciales para los abonados como son el de teleasistencia domiciliaria o sistemas de alarma para domicilios (13002072, 14023251, 15001019, entre otras).

Efectos de la huelga de contratas y subcontratas

Se tuvo conocimiento de que las contratas y subcontratas de la compañía Telefónica se habían declarado en huelga en la Comunidad de Madrid, inicialmente, y que posteriormente se había hecho extensiva al ámbito nacional. Se trata de las empresas que prestan el servicio técnico y por ello las encargadas de dar solución a las incidencias y averías surgidas en el servicio de telefonía fija e internet.

El operador sostiene que el conflicto laboral no se produce en el seno de la Compañía. Se trata de los trabajadores, autónomos o de plantilla, de las empresas que colaboran con Telefónica en la provisión y mantenimiento de los servicios. Estas empresas y trabajadores también tienen contratos con las demás empresas del sector de las telecomunicaciones. Las contratas y las subcontratas encontraron una solución de

consenso que se materializó en un acuerdo el 5 de mayo de 2015, procediéndose en esa fecha a la desconvocatoria de la huelga, si bien existían núcleos muy minoritarios que mantenían abierto el asunto. El seguimiento de la huelga fue muy dispar, aunque la actividad se vio afectada. Se detectó el corte del servicio de manera intencionada lo que efectivamente había perjudicado a los clientes y al normal funcionamiento de los servicios, entre los que se encontraban los números de emergencia, hospitales, policía y servicios de teleasistencia, entre otros.

Desde la Compañía se denunciaron los hechos y las diligencias policiales habían concluido pasando un conjunto de personas a disposición judicial con cargos. Adicionalmente se destacaba que los demás operadores también se han visto afectados por esta huelga (15005896, 15005896, 15006464, 15006490).

Llamadas gratuitas a urgencias

En el artículo 28 de la Ley General de Telecomunicaciones se regulan otras obligaciones de servicio público distintas de la prestación del servicio universal. En su apartado 4 prevé la obligación de dirigir las llamadas a los servicios de emergencia sin contraprestación económica de ningún tipo para los operadores que presten servicios de comunicaciones electrónicas al público para efectuar llamadas nacionales a números de un plan nacional de numeración telefónica, como para los que exploten redes públicas de comunicaciones electrónicas. El artículo 47.1 j) regula los derechos específicos de los usuarios finales de redes y servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público entre los que se encuentra el derecho a acceder a los servicios de emergencias de forma gratuita sin tener que utilizar ningún medio de pago.

En una de las quejas recibidas se ponía de manifiesto que un operador concreto inscrito en el Registro de operadores de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia como prestador del servicio de telefonía fijo, de servicios vocales nómadas y del servicio telefónico sobre redes de datos en interoperatividad con el servicio telefónico disponible al público, publica en su web que no se podían efectuar llamadas de emergencia.

Se inició la actuación correspondiente con la **Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información** y finalmente se resolvió con la imposición de una multa al operador como responsable de una infracción administrativa de carácter grave (13025863).

13.1.3 Telefonía móvil

Facturación

La mayor parte de las quejas en este ámbito son consecuencia de la discrepancia de los abonados con la facturación requerida por los operadores. El artículo 55 de la Ley General establece el procedimiento de resolución de controversias y prevé que los usuarios finales, personas físicas, tienen derecho a disponer de un procedimiento extrajudicial, transparente, no discriminatorio, sencillo y gratuito para resolver sus discrepancias con los operadores que exploten redes o presten servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, cuando las controversias se refieran a sus derechos específicos como usuarios finales de servicios de comunicaciones electrónicas reconocidos en la Ley y su normativa de desarrollo.

Este procedimiento se sigue ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información. Lo establecido anteriormente se entiende sin perjuicio del derecho de los usuarios finales a someter las controversias al conocimiento de las Juntas Arbitrales de Consumo. En caso de que las Juntas Arbitrales acuerden conocer sobre la controversia, no será posible acudir al procedimiento antes referido (15000812, 15001921, 15013109, entre otras).

Roaming

Una de las cuestiones que suscita controversia entre los abonados es la relativa a la facturación por los recargos de itinerancia. El roaming es un servicio que permite que la línea de telefonía móvil de un abonado siga funcionando fuera del país de contratación del servicio. Posibilita la recepción y realización de llamadas telefónicas, SMS, MMS y navegación por internet. Esta circunstancia es factible como consecuencia de un acuerdo entre operadores. Debido al incremento de costes, las tarifas que se han de abonar aumentan considerablemente en relación con las aplicadas en el país en el que se efectúa la contratación.

A partir del 15 de junio de 2017 se eliminarán en los países de la Unión Europea los recargos de itinerancia o roaming aunque desde el 30 de abril de 2016, se reducirán los recargos. Se prevé la aplicación de excepciones en la «itinerancia permanente» para impedir usos distintos de los viajes periódicos. Se ha solicitado información sobre el particular tanto a la **Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información** como a la **Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.** En el informe del próximo ejercicio se dará cuenta de la información que se reciba sobre el particular (15014665).

SMS PREMIUM

Tal y como se señaló en el informe del pasado ejercicio uno de los asuntos que preocupa a los ciudadanos es el de la recepción de SMS PREMIUM por los abonados y su facturación. Para la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información el problema radicaba en que se había producido una contratación no consentida. En el mes de julio de 2014 remitió al Consejo Asesor de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información un borrador de la regulación relacionada con la contratación de servicios de tarificación adicional.

En el año 2015 aprueba la Orden IET/1196/2015, de 18 de junio, por la que se modifica la Orden ITC/308/2008, de 31 de enero, por la que se dictan instrucciones sobre la utilización de recursos públicos de numeración para la prestación de servicios de mensajes cortos de texto y mensajes multimedia. La nueva legislación está destinada a incrementar la información que recibe el usuario de los servicios SMS PREMIUM, tanto con anterioridad a la formalización de la contratación como durante su contratación, de modo que estos servicios se contraten de manera consciente, informada y voluntaria.

Esta modificación deriva de las reclamaciones reiteradas de los usuarios sobre contratación y suscripción de estos servicios no consentida que se produce al navegar por internet, donde se solicita el número móvil bajo la falsa promesa de recibir algún contenido gratuito. El abonado recibe mensajes cuyo identificador es un SMS PREMIUM, con lo que al contestar puede contratar este servicio inadvertidamente, y finalmente, a través de la instalación de aplicaciones en el teléfono móvil del usuario, este acepta que le envíen de modo automático mensajes SMS PREMIUM, dándole de alta sin que lo perciba el usuario.

Para poner fin a este tipo de prácticas, la orden impone la obligación de que la contratación de servicios SMS PREMIUM de suscripción solo pueda realizarse mediante la marcación directa del número de teléfono por el usuario en su terminal móvil. Esto implica que queda prohibida la contratación de suscripciones a través de internet. Tampoco podrán contratarse servicios a través de la instalación en el terminal de aplicaciones («apps») que generan mensajes automáticamente, sin la necesaria marcación del usuario y sin su consentimiento.

La orden prohíbe que un número de tarificación adicional SMS PREMIUM figure como número identificador de mensajes que reciba el usuario. De este modo, se impedirán fraudes como el consistente en incitar al usuario a contestar a estos mensajes mediante la opción «responder», sin ser conscientes de que se trata de mensajes con tarificación adicional (14005109, 14006726, 11024121, entre otras).

13.1.4 Prestación del servicio de internet

En el mencionado estudio elaborado por esta institución, sobre la situación de las telecomunicaciones en España, se hace una especial referencia a **la extensión de la banda ancha de internet**. A la brecha económica entre comunidades autónomas de mayor y menor renta per capita, se suma la brecha digital entre las zonas tecnológicamente más avanzadas y aquellas cuyos ciudadanos se ven excluidos como beneficiarios de este servicio en condiciones óptimas. El servicio de internet, además de resultar un instrumento de relación para las personas, cada vez con más frecuencia supone una herramienta de trabajo. Dotar de las infraestructuras precisas para que la totalidad del territorio nacional disponga de este servicio adecuadamente supone un gran esfuerzo económico. Si bien, no efectuar esta inversión implica añadir al aislamiento geográfico por razones orográficas el social que en ocasiones puede derivar incluso en situaciones de exclusión laboral.

Para lograr el objetivo de extensión de la banda ancha, tanto los distintos operadores presentes en el mercado como los órganos administrativos competentes deben aunar esfuerzos e impulsar la colaboración necesaria para que los habitantes de las zonas aisladas o económicamente menos rentables para las empresas no se vean perjudicadas por criterios comerciales. A modo de ejemplo, se reciben sendas comunicaciones de vecinos de las localidades de San Justo de la Vega (León) y de Puente de Congosto (Salamanca) en las que se hace referencia a este problema.

Para fomentar la extensión de cobertura de las redes de banda ancha de nueva generación a las zonas que no disponen de ella ni existen planes para su despliegue, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo a través de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información ha puesto a disposición de los operadores el Programa de Extensión de la Banda ancha de Nueva Generación con ayudas para la realización de proyectos en dichas zonas (15004273, 15004466).

De conformidad con el contenido de la Ley General de Telecomunicaciones se considera servicio universal, en el entorno de internet, a la conexión a la red pública de telecomunicaciones con capacidad de acceso funcional a internet que debe permitir comunicaciones de datos en banda ancha a una velocidad en sentido descendente de 1MBit por segundo. Tal y como prevé la norma, el Gobierno puede actualizar esta velocidad de acuerdo con la evolución social, económica y tecnológica, y las demás condiciones de competencia en el mercado, teniendo en cuenta los servicios utilizados por la mayoría de los usuarios.

Según se ha señalado en diversas ocasiones, el ejercicio de este margen de discrecionalidad es una oportunidad para adaptarse a las nuevas circunstancias y a la rápida evolución tecnológica del sector. La actualización de la velocidad repercute en la

mejor prestación del servicio y la adecuación a las demandas sociales propias de cada momento. La evolución supone que los ciudadanos deseen cada vez un servicio a mayor velocidad y en condiciones correctas. Por ello la actuación de los poderes públicos debe adecuarse a las necesidades y a la evolución técnica de este mercado. Es un servicio que ha supuesto una revolución en la forma de comunicación entre las personas y una posibilidad laboral que hace unos años no existía. Se trata de una herramienta esencial que debe contar con garantías suficientes para que su prestación sea la adecuada a cada momento ya que puede afectar a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

Tras el anuncio de información pública publicado en el *Boletín Oficial del Estado,* el 23 de diciembre de 2014, relativo a la regulación para los mercados de banda ancha, Telefónica anunció públicamente la paralización de sus inversiones en el desarrollo de fibra óptica en gran parte del territorio nacional, por lo que se iniciaron actuaciones ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

El acceso de los ciudadanos a la banda ancha tiene repercusión en otros bienes y derechos tutelados por la Constitución, como el acceso a la educación, a la información, el ejercicio de la libertad de expresión, entre otros. También es un insumo para la generación de otros servicios en el ámbito de la sociedad de la información, por lo que también afecta a la libertad de empresa. Además, ha de tenerse también presente que el mandato que efectúa la Constitución a todos los poderes públicos de promover la igualdad de los ciudadanos y de los grupos en que se integran es un mandato de obligado cumplimiento para los poderes públicos, a tenor del artículo 9.2 de la Constitución.

Todas estas consideraciones determinan que, para asegurar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos en todo el territorio español, el desarrollo de la banda ancha debe ser lo más uniforme posible, para evitar que se produzcan avances discontinuos o irregulares en el tiempo, que den lugar a brechas tecnológicas. Por ello, se recomendó a la CNMC velar por que no se produzcan desajustes temporales en el desarrollo de la fibra óptica en España. Esta recomendación está en fase de seguimiento (15001531).

13.1.5 Correos y Telégrafos

La Sociedad Estatal Correos y Telégrafos tiene la consideración de operador designado por el Estado para prestar el servicio postal universal por un período de 15 años a partir de la entrada en vigor de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (1 de enero de 2011). La actuación del operador designado goza de la presunción de veracidad y fehaciencia en

la distribución, entrega y recepción o rehúse o imposibilidad de entrega de notificaciones de órganos administrativos y judiciales, tanto las realizadas por medios físicos, como telemáticos, sin perjuicio de lo previsto por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El alcance y la prestación efectiva del servicio postal universal debe responder a los principios de cohesión social y territorial, no discriminación por razón de cualquier circunstancia o condición personal, social o geográfica, continuidad, eficacia, eficiencia en el servicio y debe adecuarse permanentemente a las condiciones técnicas, económicas, sociales y territoriales y a las necesidades de los usuarios.

Se incluyen dentro del ámbito del servicio postal universal las actividades de recogida, admisión, clasificación, transporte y entrega de envíos postales nacionales y transfronterizos en régimen ordinario de:

- cartas y tarjetas postales que contengan comunicaciones escritas en cualquier tipo de soporte de hasta dos kilogramos de peso;
- paquetes postales, con o sin valor comercial, de hasta veinte kilogramos de peso.

Servicio postal universal

El servicio postal universal incluye también la prestación de los servicios de certificado y valor declarado accesorios de los envíos contemplados en este apartado.

Como en ejercicios anteriores, los ciudadanos ponen de manifiesto su discrepancia con incidencias relativas a la incorrecta prestación del servicio postal universal una vez que se ha presentado reclamación, en la mayoría de los casos, ante la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos y no se ha obtenido contestación (15000231, 15000456, 15001825, 15005510).

Hay que tener en cuenta el colectivo concreto al que afecta el servicio. Una residencia de ancianos situada en la localidad de Burbágueda (Teruel) en la que habitan 80 personas no recibe el servicio postal ordinario ni tampoco se procede a la entrega del correo certificado. La correspondencia de la Casa Familiar se deposita en otra residencia ubicada en el centro de la localidad a 700 metros. Esta situación genera continuos problemas debido a que las personas que recogen y firman la recepción del correo desconocen si las cartas se dirigen a las personas de la residencia o bien deben ser devueltas, con las molestias y consecuencias adicionales que genera este procedimiento. Correos sugiere la instalación de un buzón en el centro del pueblo.

En la última comunicación de Correos se señala que consultadas las unidades directivas competentes, estas confirman que el reparto domiciliario para la Residencia se realiza con normalidad (14014940).

Paquetes internacionales

Los envíos de paquetes internacionales han mejorado pero siguen suscitando conflictos con los usuarios del servicio. La retención en Aduanas de las mercancías enviadas desde el extranjero, los trámites aduaneros, así como la devolución a origen para su entrega al remitente si los trámites no se han efectuado en los plazos establecidos a tal efecto, continúan estando presentes en las quejas. Según la normativa vigente, los envíos procedentes de países no pertenecientes a la Unión Europea, Islas Canarias, Ceuta o Melilla, que tengan como destino la Península o Baleares, están sujetos a trámites aduaneros, por lo que se ha de formalizar el correspondiente Documento Único (DUA) y, en su caso, pagar el impuesto sobre el valor añadido (IVA) y/o aranceles.

La aduana española tiene la potestad de inspeccionar y retener de oficio los envíos cuando lo estime necesario. Desde Correos se indica que son ajenos a las decisiones y criterios de actuación de la Inspección Aduanera, que pueden alterar los plazos de entrega de forma imprevista y en consecuencia, los retrasos originados por la retención debida a la actuación de los Servicios Aduaneros, no se computan en el cálculo de los plazos comprometidos para la entrega de determinados productos (15001508, 15009672, 15015755).

Entorno especial

La ubicación de las viviendas en zonas apartadas del casco urbano repercute en la prestación del servicio postal ordinario. A modo de ejemplo, los vecinos de la Urbanización Peña Las Águilas de Elche hacían referencia a esta circunstancia. La Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia señaló que dicha Urbanización Peña Las Águilas fue declarada entorno especial, a efectos de reparto de los envíos postales ordinarios, mediante resolución de la propia Comisión de 29 de mayo de 2014. En la resolución se establece que la entrega de los envíos postales ordinarios debe efectuarse mediante casilleros concentrados pluridomiciliarios, al cumplirse las tres condiciones establecidas en el artículo 37.4 b) del Reglamento de Prestación de los Servicios Postales aprobado mediante Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre (Reglamento Postal).

1. Viviendas aisladas o situadas en entornos calificados como diseminados, situadas a más de 250 metros de la vía pública habitualmente utilizada por cualquiera de los servicios públicos.
2. Entornos de gran desarrollo de construcción y mínima densidad de población.
3. En otros entornos especiales, considerando, a efectos postales, los siguientes:
    - mercados, centros comerciales y de servicios;
    - conjunto residencial de inmuebles que sean viviendas unifamiliares con un único número de policía y sin identificación oficial individualizada de cada una de las viviendas o áreas industriales cuyas naves tengan, asimismo, un único número de policía y sin identificación oficial de cada una de ellas (14022026).

Notificaciones a persona jurídica

En el informe anual de 2014 se daba cuenta de la cuestión relativa a la entrega de notificaciones a persona jurídica. Según Correos, la entrega de las notificaciones 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 al representante legal sin que se admitan otras posibilidades exigiéndose el sello de empresa. Se realizó una Recomendación con el fin de que se instruyera a las unidades o departamentos correspondientes, cuando se tratara de entregar envíos certificados de personas jurídicas a quien manifieste ser su representante, que solo se exija, para acreditar la representación, la exhibición de escritura de constitución de la sociedad o poder notarial de apoderamiento.

El Consejo Superior Postal indicó que la Recomendación se incorporaría en un nuevo Reglamento. En el año 2015, Correos señala que la Secretaría General del Ministerio de Fomento está trabajando en la elaboración del nuevo Reglamento Postal en el que está previsto suprimir el requisito de la estampación del sello de la empresa en la entrega de notificaciones a personas jurídicas.

Toda vez que el Reglamento ha de ser aprobado mediante Real Decreto, es preciso que el borrador preparado por el Ministerio de Fomento cuente con la conformidad de otros departamentos ministeriales implicados y habrá de ser sometido en su tramitación a dictamen del Consejo de Estado y también a informe del Consejo

General del Poder Judicial, por afectar a materia relativa a notificaciones judiciales (15009264).

13.2 TRANSPORTE

Consideraciones generales

La reducción de servicios y frecuencias, que afectan sobre todo a zonas rurales, que en los casos límite dejan sin servicio a las personas de la tercera edad, ha sido motivo de queja también en 2015. Muchos mayores ya no están en condiciones psicofísicas de conducir un vehículo propio y necesitan desplazarse a otras poblaciones para recibir servicios médicos o para realizar gestiones administrativas. Otro grupo de quejas se refiere a la accesibilidad de las personas con discapacidad.

Conviene tener presente que en España el transporte público de viajeros tiene naturaleza de servicio público, lo que determina que no se puede atender única y exclusivamente a criterios de rentabilidad, como lo haría una empresa privada, sino que se ha de velar por otros bienes e intereses superiores y dignos de protección constitucional.

Conforme al artículo 9.2 de la Constitución corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

El acceso al transporte público incide de una manera directa sobre el disfrute de los derechos que la Constitución reconoce a todos los ciudadanos. Repercute en la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, derecho reconocido en el artículo 27 CE, en el derecho al trabajo del artículo 35 CE y en el bienestar de las personas de la tercera edad que carecen de un vehículo propio, que conforme al artículo 50 de la Constitución los poderes públicos deben promover. Todo ello sin olvidar la contribución positiva del transporte público al medioambiente que, conforme al artículo 45 de la Constitución es un objetivo de la política económica y social.

Un ciudadano dirige en el mes de septiembre de 2014 un escrito al Ayuntamiento de Madrid relativo a la ubicación de un parquímetro y un buzón en una acera-guía para invidentes. La corporación local da traslado de la reclamación formulada a la Dirección General de Sostenibilidad y Planificación de la Movilidad. Como consecuencia de la realización de unas obras, el cambio de ubicación se realiza en el mes de junio del año 2015 (14024359).

13.3 TRANSPORTE URBANO E INTERURBANO

Hay personas que tienen necesidad de desplazarse para el desarrollo de su vida cotidiana mediante el transporte público, que no siempre se presta en las condiciones idóneas, lo que suscita problemas de muy variada índole y de gran casuística, tanto desde perspectiva de los usuarios como de los prestadores del servicio público.

Retirada de la Tarjeta azul

La incompatibilidad entre la Tarjeta Azul y la nueva Tarjeta de Transporte sin contacto supuso la retirada de la Tarjeta Azul que expide el Ayuntamiento de Madrid a personas con discapacidad lo que ha tenido reflejo en numerosas quejas. Estas actuaciones ante el Consorcio de Transportes de Madrid ante el Ayuntamiento de Madrid siguen en curso (14017119, 14010522, 14019181).

Accesibilidad

Es frecuente recibir quejas en las que se denuncia que las personas con discapacidad no pueden subir al autobús debido a que no funcionan las rampas de acceso. Durante 2015, se ha recomendado mejorar las revisiones periódicas y costear un taxi a las personas con discapacidad en el caso de que debido a una avería puntual, la rampa no funcione correctamente. Se trata de propiciar la asunción de responsabilidades por las empresas responsables del funcionamiento del servicio.

El Consorcio de Transportes ha rechazado la recomendación de pagar un taxi y se está a la espera de que la Empresa Municipal de Transportes informe de si acepta o no la recomendación (15007832, 15011672, 14020076).

Frecuencia y situación de las paradas

Tras la queja de un ciudadano que reside en Argés, municipio situado a diez kilómetros de Toledo, y trabaja en el hospital de Toledo, del que sale a las 22 horas, que carece de transporte público para regresar a su domicilio debido a que la expedición del último servicio en autobús es a las 21 horas, se recomendó equiparar la expedición de la última hora con los autobuses urbanos de Toledo. Esta recomendación ha sido aceptada (14013110).

La ausencia de una parada de autobús en la pedanía de las Vallongas (Elche), y la consiguiente necesidad de los vecinos de desplazarse dos kilómetros por la carretera para acceder a la más próxima, dio lugar a una Recomendación al Ayuntamiento de

Elche (Alicante) que fue rechazada en principio por razones de coste y eficiencia, pero finalmente fue aceptada para atender a objetivos de interés público, como son la seguridad y la vida de las personas (14018932).

Licencia de taxi

La Comunidad Autónoma de Madrid exige para ser titular de una licencia de taxi la residencia en la Comunidad. Un ciudadano titular de una licencia de taxi del Ayuntamiento de Madrid, denunció que el citado Ayuntamiento ha considerado desfavorable su revisión anual por incumplir el requisito de no residir en la Comunidad de Madrid, pues vive en Numancia de la Sagra (Toledo) a 30 kilómetros de Madrid. Expone que las consecuencias es que no puede contratar empleados, ya que el Ayuntamiento no le expide la tarjeta identificativa del conductor sin ese requisito, además de una sanción grave que puede conllevar la retirada temporal de la licencia.

Para el Defensor del Pueblo no es razonable esta exigencia, en la medida en que supone una restricción injustificada al derecho fundamental de libertad de residencia que reconoce el artículo 19 de la Constitución Española, por lo que se ha recomendado su supresión a la Comunidad de Madrid. Continúan abiertas las respectivas actuaciones, que se han ampliado a la Dirección General de Carreteras, dado que el origen de esta restricción podría hallarse en la normativa estatal (14009206).

13.4 TRANSPORTE FERROVIARIO

Accesibilidad

Renfe ha aceptado la recomendación del Defensor del Pueblo consistente en dar publicidad a su plan de accesibilidad. Las actuaciones se iniciaron a raíz de una queja del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) en relación con falta de accesibilidad a los trenes CIVIA por el hecho de que los huecos entre el vagón y el andén son excesivos y no permiten el paso de una persona en silla de ruedas.

Conforme al 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, el plazo para la adaptación de estaciones y trenes de RENFE expira en 2017. Las obras se están ejecutando con arreglo al Plan de Accesibilidad al que Renfe ha aceptado dar publicidad a instancias del Defensor del Pueblo. Esta publicidad permitirá a las personas con discapacidad orientar sus decisiones vitales en función de la disponibilidad del transporte durante el período transitorio (14019988).

Duplicado

Las condiciones generales de Renfe no permiten expedir duplicados en caso de robo. Tras la queja de una ciudadana a la que Renfe se negaba a expedir un duplicado, se recomendó modificar estas condiciones generales al objeto de facilitar la expedición de duplicados en caso de robo. Esta recomendación fue rechazada argumentando Renfe que no se dan las circunstancias técnicas necesarias para que los controles de acceso que impidan la utilización fraudulenta sean efectivos (15007453).

Retrasos por robo de cable

RENFE se niega a indemnizar a los viajeros por retrasos que considera atribuibles al robo de cable. Según RENFE, el robo de cable tiene cabida en los supuestos de fuerza mayor no indemnizables conforme al Código Civil y al Reglamento del Sector Ferroviario. A juicio del Defensor del Pueblo, debe revisarse el criterio de esta entidad pública y compensar a los viajeros en esta clase de retrasos, incluso si se considera que la responsabilidad del mismo compete al gestor de infraestructuras.

La solución que plantea RENFE, de individualizar la parte del retraso imputable al gestor de infraestructuras, deja sin posibilidades de defensa a los afectados, que carecen de los medios probatorios para contradecir la versión de cuántos minutos exactamente corresponden a ADIF. Un principio de responsabilidad objetiva es más compatible con la protección del consumidor que contiene el artículo 51.1 de la Constitución Española, de que se garantice la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. Esta recomendación no ha sido aceptada (15007612, 15007660, 15010432).

13.5 INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS

La accesibilidad en estaciones, así como el mantenimiento y mejora de las infraestructuras ferroviarias han centrado las quejas de 2015.

En el ámbito de la **accesibilidad de las infraestructuras ferroviarias**, cabe mencionar la queja relativa a la situación de la Estación de Atocha desde la superficie «La Cúpula» a la estación de Cercanías, ya que solo hay disponibles escaleras mecánicas y no existe habilitada comunicación vertical con ascensor. Renfe ha explicado que esta obra de mejora de la accesibilidad en la estación de Atocha está incluida entre las actuaciones comprendidas en el Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI 2012-24) (14023225).

Otra de las quejas en tramitación sobre la accesibilidad se refiere a la inexistencia de marquesina para la espera de personas con discapacidad, en Güeñes (Vizcaya). Una ciudadana ha presentado una queja indicando que, en la citada estación, el único vagón accesible es el primero, por lo que debe esperar fuera de la marquesina, quedando expuesta a las inclemencias del tiempo (15015740).

A instancias del Sindic de Greuges de Catalunya, se iniciaron actuaciones ante Renfe por la **inundación de un túnel del AVE en Girona** como consecuencia de las lluvias caídas la noche del 28 a 29 de septiembre de 2014, lo que requirió la adopción de medidas para acometer el desvío definitivo del río Güell, asegurando el correcto funcionamiento de las instalaciones ferroviarias en el futuro (14021523).

Supresión de un paso a nivel en Fene (A Coruña). Los vecinos de la localidad de Fene indican que ya no pueden acceder a sus fincas tras el cierre y vallado de un paso a nivel peatonal en la línea Betanzos-Ferrol. Cuando se cerró el paso en 2009 se informó de la inminente construcción de un paso inferior, que no se ha llevado a término. Las actuaciones siguen su curso (13029599).

13.6 CARRETERAS

La situación económica ha tenido repercusión en el estado de la red de carreteras, no se realizan nuevos proyectos ni obras de mejora y las que existen no están en las condiciones adecuadas.

Muchas de las quejas que se plantean en materia de carreteras se refieren al estado de las mismas, afectando al deber del Estado de prevenir situaciones de peligrosidad. En otros casos, las quejas tienen por objeto situaciones singulares de las actuaciones en materia de infraestructuras en el patrimonio de los particulares.

Hace una década, la construcción de la autovía A-63 dividió la localidad de Santa Marina de Piedramuelle (Asturias). En aquel momento, el Ministerio de Fomento se comprometió a construir una pasarela peatonal para facilitar la movilidad de los vecinos, lo que no se ha llevado a efecto, por lo que quienes viven en Piedramuelle tienen que salir a la carretera N-634 para ir a la iglesia, al cementerio o al centro social. Las actuaciones están en curso (13033411).

Por el contrario, tras la intervención del Defensor del Pueblo, la Dirección General de Carreteras se ha comprometido a iniciar las actuaciones de reparación de la Carretera M-550 entre los PPKK 34+420 y 57+834. Provincia de A Coruña (15001277).

Se siguen actuaciones en relación con la falta de alumbrado público en un tramo de la carretera Z-40. Existe una controversia de fondo, la falta de coordinación y cooperación entre distintos organismos que no se ponen de acuerdo sobre el

responsable, frecuente en este tipo de quejas en las que hay implicadas varias administraciones, el Ministerio de Fomento y el Ayuntamiento de Zaragoza. Las actuaciones siguen en curso (15001697).

14 MEDIO AMBIENTE

Consideraciones generales

Las quejas de esta materia, recibidas en 2015, superan las cuatrocientas cincuenta. Las más abundantes en cuanto a número siguen siendo las molestias generadas por **actividades clasificadas**. En algunos casos no representan problemas ambientales a gran escala pero son importantes en cuanto reflejan la medida en que las administraciones atienden o no los problemas que afectan a la vida cotidiana de los ciudadanos, a su descanso, e incluso a su salud.

Especialmente numerosas son las quejas relativas a las **molestias generadas por el ruido ambiental urbano**, sobre todo el procedente de los locales de ocio. La Organización Mundial de la Salud (OMS) en su *Guía sobre el ruido urbano* se refiere a los efectos del ruido en las viviendas, tales como trastornos del sueño, molestias e interferencia en la conversación. Según la OMS, los efectos del ruido y sus consecuencias a largo plazo sobre la salud se están generalizando. Por ello, parece esencial ejercer acciones para limitar y controlar la exposición al ruido ambiental, por sus implicaciones sobre la calidad de vida, la conservación del entorno y la propia salud.

Los problemas de **ruido generados por grandes infraestructuras** son muy significativos por el número de personas a las que afectan y por la demora de la Administración en la aplicación o mejora de las medidas correctoras proyectadas, que en el caso de las carreteras suelen atribuirse al concesionario.

También se han tramitado quejas relativas a la **falta de restauración de los espacios dañados y la reparación de los daños causados** por empresas que finalizaron su actividad hace décadas. Las restricciones presupuestarias siguen siendo la justificación aducida por las administraciones para no adoptar medidas de control previo o posterior a los impactos.

Los problemas relativos al **agua** también han sido objeto de numerosas quejas por parte de los ciudadanos, por distintos motivos. Así, se han recibido quejas relativas a cuestiones competenciales en actuaciones en defensa del territorio contra las inundaciones y limpieza de cauces, especialmente cuando los ríos discurren por casco urbano. También se han recibido quejas sobre los expedientes sancionadores en materia de aguas, especialmente en lo relativo a la motivación de las sanciones.

14.1 DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y ACCESO A LA JUSTICIA

14.1.1 Derecho de acceso a la información ambiental

Se siguen recibiendo quejas por **falta de contestación a solicitudes de información en materia ambiental** sobre diversas cuestiones: actividades extractivas que afectan al medio en Chinchilla de Montearagón (Albacete) o en Jarabalejos (Sevilla) (15000615, 15000790); explotaciones ganaderas que contaminan ríos o ubicadas en espacios protegidos en Asturias (15009894); contaminación marina en Ceuta que afecta al LIC-ZEPA Calamocarro-Benzú y a una playa (15011276); caza (15013212) o líneas de alta tensión (15013317).

Una asociación ecologista solicitó a la Consejería competente de la Comunidad de Madrid los informes técnicos que fundamentaron la **concesión de permisos extraordinarios de caza de determinadas especies en el Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama**. La Consejería no los ha suministrado, como la institución le ha sugerido, pese a contener información referida a datos de poblaciones y su evolución; daños generados a otras especies y actividades económicas que deben realizarse de forma compatible con la protección del espacio natural (14011733).

La institución ha sugerido a la **Secretaría de Estado de Medio Ambiente** que proporcionara a la asociación reclamante una copia del Memorándum de entendimiento y la información ambiental contenida en los informes, estudios, análisis, conclusiones y acuerdos derivados del grupo de trabajo creado por el Memorándum que sirvieron de fundamento a las disposiciones sobre **el Trasvase Tajo-Segura**. La Secretaría de Estado remitió una copia de las disposiciones aprobadas y publicadas en el Boletín Oficial, por lo que no puede entenderse cumplido el deber de suministrar la información solicitada (13028933).

Se ha planteado el caso de **los precios que cobra la Agencia Estatal de Meteorología** por la información que proporciona. En algunos casos, por ejemplo los datos sobre precipitaciones registradas en un punto en España día a día, la información debería darse de forma gratuita conforme a la Ley sobre las infraestructuras y los servicios de la información geográfica en España. Esta institución está a la espera de recibir información en que se especifiquen las dificultades técnicas que impiden a la Agencia suministrar los datos señalados, cuando estos se han suministrado en el pasado por ese organismo o actualmente se suministran por otros organismos públicos; y que precise los motivos legales que amparen el cobro de la tasa por la información (14022784).

Hay otros casos en los que **la administración** en un primer momento **deniega la información por considerar que no es ambiental o contiene datos de carácter personal**. Tras las actuaciones de esta institución se esta consiguiendo que en algunos supuestos se facilite la información ambiental disociando los datos protegidos o que la administración valore el carácter ambiental de la información a facilitar (12247403, 13026906, 15004981).

Es necesario además referirse a una cuestión relativa al deber de divulgación de la información ambiental, por la importancia del asunto. Ante la negativa, el pasado año, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente de divulgar la **información relativa al empleo de la fractura hidráulica en la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos**, esta institución se ha dirigido al **Instituto Geológico y Minero de España** (IGME) para que difundiera el informe elaborado con sus recomendaciones sobre medidas preventivas y correctoras a considerar en la elaboración de proyectos. El Instituto ha rechazado la **Sugerencia**, tras solicitar previamente informe al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente a efectos de que valorara cuál es el interés publico atendido por la revelación que impide difundir el informe. El Ministerio no respondió a esta pregunta, ni tampoco lo ha hecho el Instituto a pesar de no estar vinculado por el parecer del Ministerio (14013105).

14.1.2 Derecho de participación pública en la toma de decisiones ambientales

Prosiguen las actuaciones con la **Consejería de Ganadería Pesca y Desarrollo Rural de Cantabria** sobre la constitución del **Comité de Seguimiento del Programa de Desarrollo Rural** y la inclusión entre sus miembros de representantes de las asociaciones de defensa del medio ambiente. La Consejería señala que dicha participación debe canalizarse a través del órgano ambiental y a través de los grupos de la Red Cántabra de Desarrollo Rural. Sin embargo, el reglamento comunitario prevé la participación directa de los interlocutores medioambientales de la sociedad civil. En este caso, el órgano ambiental es un órgano de la Administración autonómica; y la Red Cántabra, aunque impulse el desarrollo sostenible del medio rural, no es en sentido estricto un interlocutor ambiental. No obstante, se ha solicitado a la asociación ecologista que presentó la queja su criterio al respecto (13024457).

Texto refundido de la Ley de Suelo y de rehabilitación urbana

La **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del Ministerio de Fomento**, que aceptó la **Recomendación** de **dictar instrucciones para garantizar la participación pública en los proyectos normativos que tramite y que tengan incidencia ambiental**, ha dado participación en la elaboración del texto refundido de la

Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, si bien el alcance de la participación en este tipo de norma es limitado. Tampoco ha remitido a la institución las instrucciones (13020839).

14.2 EVALUACIÓN DE IMPACTOS. LICENCIAS MUNICIPALES

14.2.1 Evaluación ambiental de proyectos

Respecto a las actuaciones relativas a los **impactos del uso de la fractura hidráulica para la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos**, esta institución ha indicado al **Ministerio de Industria, Energía y Turismo** que, puesto que no se ha optado por la prohibición normativa del uso de una técnica con riesgos específicos muy significativos, su empleo requiere que **las Administraciones aseguren que no se autoriza un proyecto sin una completa evaluación ambiental** que incluya:

- una adecuada valoración del estado del medio ambiente antes del inicio de las operaciones, especialmente los acuíferos;
- una definición precisa de los impactos y riesgos ambientales;
- las medidas correctoras y compensatorias que deben implantarse, sin descartar aquellas que, siendo necesarias, suponen un elevado coste;
- un plan de actuación en caso de contaminación;
- un plan de seguimiento periódico de la ejecución del proyecto y sus efectos. Esta institución considera que el órgano sustantivo, como principal conocedor de la fractura hidráulica, debe desempeñar un papel activo en el procedimiento de evaluación para evitar en la medida de lo posible impactos negativos sobre el medio ambiente, y posteriormente, en el seguimiento del cumplimiento de la Declaración de impacto ambiental (DIA), si finalmente se decide seguir adelante con el empleo de esta técnica.

Debería ser prioritario evitar la mala práctica, dadas las dificultades que suelen presentarse para la restauración efectiva del medio ambiente y de los recursos naturales, tales como el cierre de la empresa explotadora, insolvencia, caducidad de los procedimientos sancionadores, imposibilidad de averiguar el origen de la contaminación, restricciones presupuestarias para proceder a la ejecución subsidiaria a costa del responsable, etcétera. A ello habría que añadir las dificultades técnicas, cuando no la imposibilidad, de acometer la restauración de determinados elementos del medio ambiente una vez han sido dañados, como es el caso de los acuíferos.

El ministerio considera que **la difusión de información es una medida importante** para explicar a los ciudadanos la inocuidad de la técnica, sin embargo

todavía no facilita información de manera clara en su sede electrónica, aunque tiene previsto hacerlo (15003297, 13025522, 13023164).

Otros casos sobre impactos por explotación de hidrocarburos

Respecto a las explotaciones de gas Poseidón Norte y Poseidón Sur, frente a la costa de Doñana (Huelva), la **Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Industria, Energía y Turismo** aún no ha remitido la información solicitada sobre la ausencia de evaluación ambiental de conjunto del proyecto, y en todo caso, la instalación situada en el mar (13019928).

Se han finalizado las actuaciones en relación con la evaluación ambiental de otros tres proyectos para explotación de gas natural, pues la Secretaría de Estado de Medio Ambiente mantiene que la valoración de los impactos ha sido correcta. No obstante la institución le ha señalado lo siguiente:

- la declaración de impacto ambiental (DIA) debe incluir la evaluación de los efectos del proyecto sobre los espacios que integran la Red Natura 2000, competencia del Ministerio, aunque para ejercerla necesite la colaboración de la comunidad autónoma para determinar el grado de afección y la adopción de medidas correctoras y, en su caso, compensatorias;
- no se ha explicado por qué se considera que los tres proyectos se han diseñado para ser «independientes en su funcionamiento» cuando forman parte de un proyecto global de infraestructura gasística para la explotación y almacenamiento subterráneo de gas por una única empresa;
- la evaluación ambiental del impacto de un proyecto no solo debe medir el efecto de ese proyecto aisladamente considerado, sino que también debe tener en cuenta los impactos ya generados por otras infraestructuras existentes –de la misma o distinta naturaleza– que incidan en ese espacio (13030226, 13012804) .

Técnicas convencionales de perforación

Han proseguido las actuaciones sobre el sondeo de exploración BRICIA-1, a realizar en el área del permiso de investigación de hidrocarburos BIGÜENZO, en Alfoz de Bricia (Burgos), ya que la última información recibida señala que el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente está tramitando la declaración de impacto ambiental del proyecto (15001546, 15003118).

Impactos por depuradoras de aguas residuales (EDAR)

Se han recibido quejas por el **impacto de la construcción de depuradoras** sin que se evalúe adecuadamente su repercusión en el medio ambiente, sin que se adopten suficientes medidas preventivas y correctoras de sus efectos o sin consultar a los ciudadanos. Es el caso de la estación depuradora de aguas residuales (EDAR) de El Barcenal, en San Vicente de la Barquera (Cantabria) (15008305).

La información proporcionada sobre la **evaluación de la estación depuradora de aguas residuales (EDAR) de Gandarío (A Coruña)** no permitió averiguar si la evaluación de los impactos se había realizado correctamente. Esta institución apreció diversas insuficiencias en la evaluación de la **afección al LIC Betanzos-Mandeo**. Se emplea el criterio de falta de coincidencia geográfica (es decir que el proyecto no se desarrolla dentro del espacio natural) para afirmar que no existe afección.

El criterio geográfico debe, evidentemente, tenerse en cuenta, pero no es por sí solo determinante para afirmar si existe o no afección a un espacio natural o incluido en la Red Natura 2000, que en este caso alberga hábitats prioritarios. Las medidas preventivas previstas se refieren en su mayoría a la fase de ejecución de la obra, pocas a la fase de explotación. La determinación de las medidas correctoras se difiere al proyecto constructivo. Se prevé la elaboración de un proyecto de restauración de los recursos naturales, independiente del resto de la obra. Es decir, la determinación de las medidas correctoras no se produce ni se estima económicamente en el proyecto evaluado (14007224).

Otros impactos

- **Obras de defensa contra las avenidas del río Sil, en Ponferrada (León).** Se ha instado a la Confederación que continúe su labor de supervisión de las obras y funcionamiento del dique y se asegure de que se adopten todas las medidas necesarias para minimizar el impacto paisajístico de la obra (13033075, 14003674, 14003674).
- Irregularidades de un proyecto industrial para el **almacenaje y tratamiento en superficie de grandes piezas de acero** a llevar a cabo en la Zona de servicio del **Puerto de Avilés (Asturias)**. En este último caso, esta institución ha solicitado información a la Autoridad Portuaria, al Ayuntamiento de Avilés y a la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Principado de Asturias (15015657).

Publicación de las declaraciones de impacto ambiental

Pese a que **la Comunidad de Madrid** aceptó la **Recomendación** formulada en su momento de **publicar el contenido completo de las declaraciones de impacto en el boletín oficial** a partir de 2015, se publican únicamente los extractos de las declaraciones y el enlace a la sede electrónica donde puede consultarse el texto completo. Ello no es suficiente para cumplir la legislación básica, que exige la publicación integra en el *Boletín oficial*, sin perjuicio de la publicación en la página web (13023638).

14.2.2 Impacto de las infraestructuras: aeropuertos, carreteras y ferrocarriles

Aeropuertos

En el año 2014 se promovió una actuación de oficio sobre la Ley 5/2010, de 17 de marzo, que modificó la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea. La Disposición Transitoria de la Ley establecía que la Administración General del Estado adelantaría la aprobación de las servidumbres aeronáuticas acústicas y de los planes asociados fijando un plazo de seis y doce meses desde la entrada en vigor de la Ley para los aeropuertos de más de 250.000 y de entre 50.000 y 250.000 movimientos al año, respectivamente. Estos plazos terminaron el 18 de septiembre de 2010 y el 18 de marzo de 2011.

No obstante, siguen sin aprobarse las servidumbres aeronáuticas acústicas y los planes de acción de aeropuertos como Bilbao, Ibiza, Málaga, Sevilla y Valencia. Esta institución ha formulado una resolución a la **Dirección General de Aviación Civil** para que se agilicen los trámites para proceder a la aprobación de dichas servidumbres y sus planes de acción, con el fin de salvaguardar los derechos de los afectados por el impacto acústico de los aeropuertos (14010271).

Desde hace años, se tramita una queja que afecta a una vivienda cercana al **aeropuerto de Alicante**, en el municipio de Altet (13025924). Se trata de una vivienda que se incluyó en el Plan de Aislamiento Acústico del aeropuerto pero tras las mediciones efectuadas en la casa en 2011 se concluyó que no precisaba de aislamiento adicional. La interesada lleva desde el año 2011 pidiendo a Aena la revisión de su caso y la realización de nuevas mediciones en su vivienda, ya que manifiesta que en su zona todas las construcciones similares a la suya han sido insonorizadas y la calidad de la vida de esas personas ha mejorado con el aislamiento en sus domicilios.

En la actualidad, esta institución ha dirigido un nuevo escrito a Aena para que valore la realización de unas nuevas mediciones en el domicilio afectado y especialmente en los lugares de la vivienda donde pasa más tiempo (dormitorios y salón). En su nueva contestación, Aena vuelve a referirse a las mediciones del año 2011 y considera que se realizaron correctamente. Además, ahora, señala que según los

datos obtenidos en los registros del Terminal de Monitorado de Ruido, situado cerca de la vivienda, los niveles de ruido cumplen la normativa. Sin embargo, esta institución considera que Aena debería realiza una nueva medición en el domicilio afectado, ya que los ciudadanos manifiestan no poder vivir dignamente en su casa por los ruidos soportados (13025924).

Esta institución también ha actuado en relación con los problemas de ruido generados por instalaciones militares, dirigiéndose a la administración de **Defensa** para que se llevara a cabo el control del cumplimiento de la legalidad en materia de contaminación acústica en este tipo de instalaciones. Es el caso de las **bases aéreas de Zaragoza** (15011680) **y de Armilla, en Granada** (14012570).

Aeródromo en Caldas de Reis (Pontevedra). Se trata de un aeródromo cuya construcción se inició y desarrolló sin cumplir la normativa urbanística. En ningún momento las Administraciones públicas han ejercido sus potestades para obligar al promotor a reponer los terrenos a su estado anterior. Ha finalizado el procedimiento de legalización de las obras realizadas; el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente está valorando si se somete o no a evaluación ambiental el proyecto para la adecuación del aeródromo al tráfico ferroviario, con carácter previo a la autorización por la Agencia Española de Seguridad Aerea, quien ha confirmado el cumplimiento de la orden de paralización de funcionamiento. Por otra parte, la Diputación Provincial de Pontevedra ha aportado medios materiales y presupuestarios a las obras. La institución ha tenido que señalar a la Diputación que la participación de una administración pública en unas obras realizadas por una empresa privada está sometida al derecho administrativo y a un procedimiento. Tampoco ha proporcionado esa administración información, solicitada por los reclamantes, sobre los recursos materiales y presupuestarios aportados, como exigiría la Ley de Transparencia, alegando que la información se contiene en comunicaciones internas (13030193,13031525).

Carreteras

Con carácter general, la Administración de carreteras no adopta o demora la adopción de medidas preventivas y correctoras del ruido, en particular la instalación de pantallas acústicas, incluso aun cuando ha reconocido que es preciso instalarlas. Los motivos para ello son los habitualmente esgrimidos: además de la inexistencia de disponibilidad presupuestaria, falta de aprobación de los mapas de ruido o revisión de los mismos (Autovía SE-30 en Sevilla, 10034178) o de los planes de acción (Autovía S-10 en Camargo, Cantabria); demora en la tramitación de los proyectos (enlace de la M-40 con la A-6 en Madrid, 15006912), urbanizaciones construidas con posterioridad a la infraestructura (14021610), etcétera.

La consecuencia es que los ciudadanos padecen graves molestias por el excesivo ruido, también en período nocturno, en algunos casos, años después de la construcción de la carretera.

Esta institución ha indicado que la falta de aprobación de un mapa de ruido o de un plan de acción no impide adoptar medidas provisionales para cumplir los niveles de ruido exigidos por las normas; y que es irrelevante que las viviendas se construyan antes o después que la infraestructura, pues esta es la que debe adaptarse a la nueva situación ya que es la que genera contaminación.

En el caso de **la SE-30**, mientras se aprueban los mapas y los planes y entra en funcionamiento la SE-40 (que desviará parte del tráfico), a su paso por la **Barriada de Federico García Lorca en Sevilla**, la **Dirección General de Carreteras** ha reducido el límite de velocidad (100 km/h a 80km/h) en la zona y ha previsto aprobar un proyecto para extender una capa de asfalto fonoabsorbente para reducir el impacto acústico. Se ha descartado la instalación de pantallas acústicas por su escasa efectividad y su elevado coste. Esta institución ha propuesto a la Administración que se evalúe la posibilidad del soterramiento de la SE-30 a su paso por esa Barriada (13030819).

No es el único caso en el que la institución actúa en lo relativo a la falta de instalación de pantallas acústicas u otro tipo de mecanismos similares, o su instalación deficiente. Así, pueden citarse los casos de la **autovía A-66 en Mieres** (14010376), la defectuosa ejecución de un carballón frente a una urbanización en Navalcarnero (Madrid) que genera graves problemas de ruido (14021610) o las pantallas acústicas instaladas en una urbanización en la Pobla Tornesa, Castellón (11023511).

Es frecuente que la Administración de carreteras justifique la falta de adopción de medidas correctoras en la falta de actuación de los concesionarios a quienes, a su juicio, corresponde su implantación. La institución aprecia que, incluso aunque pueda ser así, la administración no ejerce con eficacia suficiente las potestades que el ordenamiento jurídico le otorga para que la empresa concesionaria cumpla sus obligaciones, ya sea activando los mecanismos contractuales para exigir a la concesionaria el cumplimiento de las obligaciones contraídas y la reparación de los perjuicios causados por su incumplimiento, o verificando la existencia de responsabilidad del concesionario y, eventualmente, de resolución de contrato y/o de penalidad contractual. Además, la Administración puede proceder a la ejecución forzosa de las obligaciones incumplidas, a través de la ejecución subsidiaria a costa del responsable.

En los casos de **la autopista Costa del Sol (Málaga)** y la urbanización de **los Berrocales (Madrid)** tampoco se han realizado medidas correctoras. Concretamente en el último caso, por la construcción de la M-50 en las proximidades a sus viviendas, no se ha cumplido la obligación de revegetar y mantener adecuadamente una zona que debe

contribuir a mitigar el ruido y la contaminación y corregir el impacto paisajístico. La institución sugirió a la **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda** que garantizara la correcta ejecución de la obligación de revegetación, bien obligando a la empresa concesionaria a hacerlo, bien ejecutando dicha obligación a costa del responsable. En su último escrito, la Administración se limita a informar, como ha hecho en otras ocasiones, que se encuentra en conversaciones con la empresa concesionaria, ahora en concurso de acreedores, para resolver la queja (9820276, 07016222).

Caso de la CA-240 a su paso por Escobedo (Cantabria) que soporta **tráfico pesado de camiones procedentes de una mina**. En la actualidad, se ha conseguido que la **Consejería de Obras Públicas y Vivienda del Gobierno de Cantabria** haya realizado estudios acústicos en la zona y proceda a adoptar medidas en la zona, tales, como: asfalto fonoabsorbente, reducción de los límites de velocidad, una mayor señalización de los límites y la presencia de detectores de velocidad. Asimismo, se ha insistido a la administración autonómica que inste al Ayuntamiento de Camargo la adopción de alguna otra medida adicional para mitigar las molestias por ruido y que la Administración autonómica siga supervisando la correcta realización de la actividad minera, ya que el Plan de Labores de 2015 obligaba a realizar el tránsito de camiones por otro lugar para mitigar las referidas molestias (12217771).

Ferrocarriles

Como en otras ocasiones, esta institución ha tenido que recordar a los titulares de emisores acústicos que deben prevenir y corregir la contaminación que generen y están obligados a respetar los correspondientes valores límite de ruido (artículo 12.5 de la Ley del Ruido). Además, las Administraciones públicas deben asegurar que se adopten todas las medidas adecuadas de prevención de la contaminación acústica y que no se supere ningún valor límite aplicable (artículo 18 de la Ley del Ruido).

Ruido generado por la estación del norte de Valencia, que afecta a las viviendas cercanas. Se ha solicitado a **Adif** que remita información sobre el resultado de las últimas mediciones de ruido realizadas en la zona y sobre las medidas que, en su caso, esté previsto adoptar; así como sobre las medidas correctoras del ruido previstas en la evaluación ambiental del proyecto de la estación y, en su caso, su grado de cumplimiento. Igualmente, se ha solicitado al **Ayuntamiento de Valencia** información sobre si al otorgar la licencia a las viviendas se tuvo en cuenta su proximidad a la estación de trenes. Por último, se ha solicitado al **Ministerio de Fomento** información sobre el estado de tramitación de los Mapas Estratégicos de Ruido y sus correspondientes Planes de Acción de los grandes ejes ferroviarios, ya que está previsto

incluir en estos el tramo ferroviario de entrada a Valencia, donde se encuentra la vivienda de la interesada, y sobre el proyecto de soterramiento de las vías de tren en la zona afectada (13028975).

Molestias por ruido expuestas a Adif por el **Ayuntamiento de Sant Celoni,** por **el paso de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa** en 2013. Ante la falta de respuesta de Adif en estos años, esta institución solicitó información a ese organismo sobre la demora en la contestación y la efectividad de las medidas correctoras establecidas en la declaración de impacto ambiental. En su contestación, Adif no explica los motivos del retraso aunque sí dice que procederá a contestar, también señala que las medidas correctoras son suficientes. Visto lo cual, se va a volver a solicitar nueva información a Adif sobre los estudios realizados para comprobar la efectividad de las medidas correctoras recientemente al existir denuncias ciudadanas y sobre los motivos que han demorado la contestación expresa al Ayuntamiento de Sant Celoni (15002309).

Obras de construcción y futura puesta en marcha de un nuevo **intercambiador en la Comunidad de Madrid, Paco de Lucía (tren y cercanías)**, ubicado entre los barrios de Mirasierra y de Montecarmelo. Las obras realizadas en horario nocturno, el paso continuo de trenes y la próxima entrada en funcionamiento del intercambiador han ocasionado molestias y preocupaciones a los vecinos de la zona. Manifiestan estos, que no se les ha facilitado una información clara sobre el intercambiador y que se han tenido que dirigir a las administraciones en numerosas ocasiones para poner de manifiesto las molestias sufridas y la necesidad de que se adopten medidas para que la nueva infraestructura no merme calidad de vida en sus domicilios. Todas estas cuestiones, planteadas por los interesados, han sido trasladadas al **Ayuntamiento de Madrid, a la Consejería de Transportes de la Comunidad de Madrid** y a **Adif**. Las recientes respuestas obtenidas de las administraciones, se encuentran en estudio (15002106, 15010153, 15008550, entre otras).

Se ha recibido una queja a través del Síndic de Greuges de Catalunya presentada por una asociación de Vecinos de **Santa Perpètua de Mogoda (Barcelona)**, relativa a la contaminación acústica y las vibraciones que padecen procedentes de **la línea de tren de Rodalies R3**. La Administración ferroviaria justificaba la falta de actuación en que la aprobación de mapas de ruido y planes de acción en este ámbito no es obligatoria, puesto que el número de habitantes es inferior a 30.000. Sin embargo, la institución considera que esa cifra determina el deber de la Administración de aprobar el mapa y el plan indicados, pero no que por debajo de esa cifra el titular de la infraestructura no deba cumplir los objetivos de calidad establecidos en la normativa y adoptar medidas correctoras de la contaminación acústica, especialmente si los ciudadanos aportan

estudios en los que se demuestra que se superan los límites de ruido. La institución ha sugerido a Adif que actúe en el sentido expuesto (15005816).

14.2.3 Actividades clasificadas

Actividades molestas

Las quejas que se reciben por **molestias procedentes de explotaciones ganaderas** suelen tener características similares, es decir, se trata de granjas que llevan muchos años asentadas en el mismo municipio, que con el paso de los años no han ido mejorando sus instalaciones y que producen molestias por malos olores y situaciones de insalubridad a las personas que viven cerca.

En la mayoría de los casos el vecino afectado ha denunciado los hechos ante su ayuntamiento pero las resoluciones de los expedientes se dilatan mucho en el tiempo y los establecimientos ganaderos siguen funcionando pese a las molestias generadas. Cuando actúa esta institución, se suele sugerir a los ayuntamientos que soliciten asistencia técnica a las diputaciones provinciales o, en algunas casos, a la comunidad autónoma y a partir de esos informes las resoluciones municipales se agilizan en el sentido de proponer la adopción de medidas correctoras a la actividad, su traslado a otro emplazamiento o su cese si es incompatible con la normativa urbanística, ambiental o sanitaria (12005909,13022817, 13005606, y otras).

Actividades insalubres

Casos de **emanaciones insalubres o malolientes, procedentes de chimeneas de edificios de viviendas o unifamiliares y de fábricas**.

El primero de los supuestos se aborda con mayor abundamiento en el epígrafe de contaminación atmosférica.

Respecto a la cuestión de las **fábricas**, se cita aquí el caso de una fábrica en Madridejos (Toledo) que ocasiona molestias por malos olores y plagas de insectos procedentes del almacenaje de orujo y restos de uva, ya que se encuentra ubicada en el núcleo urbano, rodeado de viviendas. El ayuntamiento se ha dirigido a la Diputación provincial y a la Comunidad autónoma para solicitar asistencia, aunque también se plantea realizar mediciones de olores a través de una empresa de servicios medioambientales.

El ayuntamiento se encuentra a la espera de recibir los informes de otros organismos. Esta institución le ha indicado que, si en 2009 otorgó la licencia a la empresa, tiene que proceder a realizar inspecciones periódicas dirigidas a comprobar

que el funcionamiento de la actividad se adapta a las condiciones exigidas en la licencia y que respeta la normativa ambiental (polvo, olores y plagas de insectos). La Administración municipal puede y debe comprobar la adecuación de la actividad a los límites que permite la normativa para que la misma tenga un funcionamiento inocuo. En caso de no ser así, el ayuntamiento debería requerir al titular de la actividad para que, en un plazo concreto, introduzca las medidas correctoras, a fin de que se subsanen las molestias que se venían produciendo.

Recientemente, el ayuntamiento ha informado que va a realizar visitas a la actividad y que es intención de la mercantil ubicar el almacenaje de la uva en otro lugar para que cesen las molestias, así como que la Administración autonómica está a punto de emitir un informe tras haber inspeccionado la fábrica (15004679).

14.3 RECURSOS NATURALES

14.3.1 Protección y conservación de los espacios naturales

Se ha solicitado a la **Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural de la Generalitat Valenciana**, que informe si va promover la modificación de la norma de protección de los espacios naturales, en la que se incluyó en el año 2013 la **exigencia de catalogar un humedal como condición previa a su declaración como espacio protegido para proceder a su protección**. La situación actual implica que hasta que no se incluya el humedal en el catálogo correspondiente no son de aplicación los preceptos destinados a su protección, y con ello se incumple el deber de que estas zonas sean preservadas de actividades susceptibles de provocar su recesión y degradación; así como el que los terrenos incluidos en estas zonas sean clasificados como suelo no urbanizable sujeto a especial protección. Existen humedales en esa Comunidad aún no catalogados que quedan así desprotegidos (14002972).

Una asociación ecologista se ha quejado de los **efectos negativos que sobre las aves puede tener la celebración anual de la carrera I Ultra Trail de las Fortalezas, Cartagena (Murcia)**, la cual transcurre en más de la mitad de su recorrido por el **Espacio Natural Protegido de La Muela, Cabo Tiñoso y Roldán**, en época de nidificación. El espacio alberga una **Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y un Lugar de Importancia Comunitaria (LIC). La Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente de la Región de Murcia** ha informado que el trazado se aleja de las zonas de nidificación, lo cual es una medida que puede paliar impactos pero no los evita en su totalidad puesto que no puede garantizarse que las condiciones impuestas se cumplan íntegramente. La **prohibición de molestar intencionadamente abarca todas las fases del ciclo biológico de las aves**, si bien la época de cría merece una atención preferente en la legislación comunitaria, sentido en el que debe

interpretarse la norma de transposición. Se ha solicitado información a la Consejería acerca de los motivos por los cuáles no es posible celebrar la competición en otras épocas del año fuera del período de reproducción y crianza de las aves (15000759).

Se han recibido quejas por la **construcción de una senda costera en Cantabria**. Las obras se encuentran paralizadas y la **Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar** está estudiando posibles modificaciones al proyecto de construcción. Esta institución ha indicado a la Administración que en la decisión que se adopte sobre las modificaciones del proyecto deben **tenerse en cuenta criterios que atiendan al uso racional del litoral y la conservación y al mantenimiento de sus valores naturales y paisajísticos**. Este principio se contempla en el Plan Especial de Sendas y Caminos del Litoral, y también se deriva de la legislación en materia de costas y protección de espacios naturales, incluido el Convenio Europeo del Paisaje. Atender al mínimo impacto paisajístico de la obra supone que se adopten las medidas necesarias para garantizar el uso seguro de la senda, y se seleccionen para este fin las alternativas que supongan una menor afección (15007126).

Montes y vías pecuarias

- **Montes**. Un particular se queja de la realización de actuaciones forestales en un monte de su propiedad en Las Rozas de Puerto Real (Madrid) sin que la Administración se lo haya notificado ni responda motivadamente a las solicitudes de información que se le han dirigido sobre este asunto. Se siguen actuaciones con el **ayuntamiento y la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid** (15010933).
- **Vías pecuarias**. Se han finalizado actuaciones en relación con la afección de una carretera a la vía pecuaria denominada Cordel de la Valera, en Talavera de la Reina (Toledo). Ha sido preciso señalar tanto a la Administración de carreteras como al ayuntamiento que a pesar del hecho de que las principales competencias en materia de protección de las vías pecuarias correspondan a la Administración autonómica, todas las Administraciones públicas deben actuar para garantizar el cumplimiento de la legislación de vías pecuarias y para que los proyectos de infraestructuras se aprueben y ejecuten conforme a los requisitos establecidos para garantizar la conservación y restitución adecuada de estos bienes públicos (14024170).

14.3.2 Fauna y flora

Efectos letales del diclofenaco en buitres y otras especies de aves necrófagas

Las autoridades españolas no han considerado preciso aplicar el principio de precaución en relación con el **uso del diclofenaco en medicamentos veterinarios** y se remiten a la decisión que adopte la Comisión Europea sobre las posibles prohibiciones o restricciones para el empleo o comercialización de dicho producto. El Comité Europeo de Medicamentos Veterinarios ha enfatizado la necesidad de adoptar medidas adicionales de gestión en determinados ámbitos para evitar que subproductos de animales tratados con diclofenaco entren en la cadena alimentaria de las aves necrófagas, según los riesgos identificados para cada situación (subproductos animales que proceden de matadero, animales que mueren por causas naturales o enfermedades en las granjas y son llevados directamente al muladar y procedentes de la ganadería extensiva).

El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS) aprobaron conjuntamente unas recomendaciones en 2014. También anunciaron a la Comisión la implantación de un programa de muestreo de las aves necrófagas que entran en los centros de recuperación de fauna. Sin embargo, la información proporcionada hasta el momento ha resultado poco concluyente respecto a las medidas efectivamente aplicadas y los resultados obtenidos, por lo que se han solicitado nuevos datos al respecto. España posee el 90 % de las poblaciones de buitre de toda Europa, y entre las especies presentes algunas se encuentran en un estado desfavorable de conservación y otras amenazadas (14004507).

Pesca furtiva de anguilas en el bajo Guadalquivir y en la reserva de pesca de su desembocadura

En 2014 se reanudaron las actuaciones sobre esa **pesca furtiva**, ya que se volvió a dirigir a esta institución una asociación ecologista para exponer que el problema no se había solucionado, ya que los artefactos flotantes seguían en el río. En consecuencia, la primera actuación fue solicitar información a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Andalucía en Sevilla y luego a la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía.

En el año 2011 se firmó un **Protocolo de Colaboración** para la protección y recuperación de la anguila europea en el río Guadalquivir por el **Ministerio de Fomento, la Autoridad Portuaria de Sevilla y las Consejería de Medio Ambiente y Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía**. En la actualidad, parece que todavía no se ha dado cumplimiento a todo lo establecido en el mismo.

El 11 de junio de 2014, la Autoridad Portuaria de Sevilla ratificó su compromiso de poner a disposición de las administraciones firmantes del citado Protocolo el espacio necesario para el depósito de los artefactos flotantes retirados. El principal problema reside en la falta de retirada del río Guadalquivir de los artefactos flotantes en cuestión, ya que la Consejería de Pesca, Agricultura y Desarrollo Rural considera que es Capitanía Marítima del Estado quien debería realizar esta tarea, pero dicho órgano considera competente a la Consejería. Por lo anterior, se ha vuelto a solicitar nueva información sobre el objeto de la queja a la Consejería de Agricultura y Pesca, la Capitanía Marítima de Sevilla y la Delegación del Gobierno para conocer si hay avances en el cumplimiento del Protocolo, en el sentido de que ambas administraciones (estatal y autonómica) colaboren para que finalmente se consiga la retirada de los citados artefactos flotantes utilizados para la pesca ilegal de la anguila (11017092).

Una asociación ecologista que solicitó información a la Consejería de Medio Ambiente sobre **la suelta de ejemplares de truchas en los ríos de la Comunidad de Madrid**. Al no obtener lo pedido se dirigió a esta institución, con el fin de conseguir datos concretos para verificar que la introducción de truchas en los ríos se estaba gestionando de manera adecuada para proteger los escasos ejemplares de trucha común autóctona existentes en la región madrileña. En la actualidad, se sigue tramitando esta actuación ante la **Consejería de Medio Ambiente** ya que la información oficial y la expuesta por la asociación es muy diferente. Esta institución aboga por que se adopten medidas adicionales de protección del medio ambiente para conseguir una mayor presencia o mejor conservación de la trucha común autóctona frente a otros ejemplares (como la trucha arco iris o la trucha común). En suma, se ha pedido a la Administración que valore algunas de las propuestas técnicas formuladas por los interesados y siga actuando para proteger la especie autóctona (12106907,13026497).

La institución ha sugerido a la **Diputación de A Coruña y al Ayuntamiento de Betanzos** que valoren conjuntamente la procedencia de solicitar un informe complementario a la Dirección General de Conservación de la Naturaleza sobre **el impacto de la construcción y uso de una senda en el LIC Betanzos-Mandeo sobre una especie en peligro de extinción** (el escribano palustre) y de la suficiencia de las medidas preventivas o correctoras adoptadas. Las actuaciones siguen en curso (15000827).

Disminución de la cabaña apícola por la nueva norma sobre uso del ahumador

La Asociación Apícola de **Eivissa** considera que los requisitos exigidos a los apicultores, para poder utilizar el ahumador tradicional para la recolección de la miel, son los causantes de que esta actividad se esté abandonando y con ello se produzca la muerte

paulatina de los enjambres por enfermedades en las colmenas sin mantenimiento. Por su parte, la Administración considera que las medidas exigidas evitan la proliferación de incendios en los montes. Hasta la fecha, esta institución sigue actuando ante el **Consell de Eivissa y la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio del Govern de Illes Balears** para intentar conciliar intereses, esto es, **preservar la cabaña apícola** para evitar su disminución o desaparición pero, también, proteger el monte de los incendios a través de campañas o políticas de prevención. Se está a la espera de recibir nuevos informes de dichas administraciones sobre la posibilidad de mantener reuniones para afrontar la situación y buscar nuevas soluciones. Por ejemplo, la asociación probó un ahumador eléctrico cedido por el Consell Insular de Eivissa pero parece que los resultados no han sido satisfactorios, ya que su precio es elevado y no parece que se reduzca el riesgo de incendio (13013635).

Maltrato animal

Se han recibido este año un número considerable de quejas relacionadas con los **animales domésticos**, en su mayoría **perros**. Suelen hacer referencia a casos de perros abandonados por sus dueños, molestias por ladridos cuando los animales están solos y a las condiciones higiénico-sanitarias de los animales (13032870, 14017940, 15004454).

También se tramitan quejas relacionadas con **asociaciones que defienden los intereses de los animales.** Los casos más habituales suelen ser por **falta de contestación a los escritos presentados a la Administración** (14011280, 14014518, 1500168, entre otras), o por problemas con su **personación como interesados en los procedimientos sancionadores en los que denuncian una infracción de la normativa sobre bienestar animal** (como en algunas fiestas populares en las que intervienen animales).

En los casos estudiados, la asociación denuncia los hechos y manifiesta su intención de personarse en el procedimiento como interesado. La respuesta de algunas administraciones es considerarles solo como denunciantes; esta institución considera que en algunos supuestos esas asociaciones son interesados cualificados, ya que tienen interés en que la Administración resuelva de una manera concreta y desean presentar alegaciones a la propuesta de resolución, ya que son organizaciones que defienden la protección de los animales (13028494, 15006536).

Otros casos

- **Ausencia de instrumentos de planificación de las especies de fauna silvestre amenazadas**, como es el caso de la **Región de Murcia** (13026601), o la prohibición del tiró al pichón en la Comunidad de Madrid (15013480).
- **Regulación sobre cotos de pesca fluvial en la Comunidad de Madrid**. La Administración ha aceptado incluir en el proyecto normativo en trámite sobre pesca fluvial los preceptos necesarios para garantizar la publicidad y transparencia del procedimiento de adjudicación de cotos de pesca; y la seguridad jurídica respecto a los requisitos que deben reunir los adjudicatarios de los tramos acotados, las obligaciones que asumen, y los preceptos mínimos que deben aplicar para otorgar los permisos en condiciones equitativas, en especial de los pescadores locales o ribereños (14000807).

14.3.3 Minas

Pizarreras de Valdeorras. Degradación ambiental por el abandono de una mina de cobre y oro en Touro (A Coruña)

Han proseguido las actuaciones con la **Consejería de Economía, Empleo e Industria de la Junta de Galicia** sobre los impactos de la **actividad minera en Carballeda de Valdeorras (Ourense)**. Se ha solicitado información (requerida en dos ocasiones) relativa al resultado de las inspecciones realizadas en ejecución del programa de seguimiento, control y revisión de explotaciones puesto en marcha en el último semestre de 2014 por esa Consejería; y a la existencia de un plan específico de la minería aprobado para la zona (13028613).

También en Galicia, se siguen las actuaciones relativas a una mina **de cobre y oro en Touro (Coruña)**. Se sigue tramitando este expediente sobre la mina de Touro debido a que, tras la información oficial facilitada por la Consejería, el interesado remitió a la institución un reportaje fotográfico exponiendo las irregularidades detectadas en ese lugar. Como la información era dispar, el Defensor volvió a solicitar un nuevo informe a la Administración autonómica en el que se aclaren algunas cuestiones relacionadas con la contaminación de las aguas en la zona por la actividad extractiva o por las aguas de escorrentía, así como información detallada de los trabajos de recuperación en la zona de Arinteiro. Por todo ello, se está a la espera de recibir la contestación oficial sobre los asuntos ambientales antes citados, que conviene ser aclarados de una manera pormenorizada (13029231).

Canteras del Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama (Madrid)

La Administración autonómica y la Confederación Hidrográfica del Tajo han aceptado las Sugerencias formuladas y han iniciado la realización de un informe conjunto sobre la situación de las **explotaciones extractivas en el Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama** y las labores de restauración, que se remitirá a esta institución cuando se finalice, y que la Administración divulgará en su sede electrónica.

Cabe esperar que el estudio proporcione una visión completa y precisa del problema, de manera que pueda comprobarse si las actividades extractivas se ajustan a las normas y directrices fijadas en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y las actuaciones administrativas en curso o previstas para restablecer la legalidad ambiental, prioritariamente en las zonas de reserva integral y reserva natural. Además, la institución ha instado a la Administración autonómica a que actúe con celeridad para aprobar el **Plan Rector de Uso y Gestión del espacio natural**, del que carece desde que fue anulado por los tribunales en 2012 (08019308).

Cantera de Llera (Asturias)

El Defensor del Pueblo ha promovido una actuación oficio sobre la **actividad de una cantera en Llera en la localidad de Grado (Asturias),** así como sobre la legalización de unas obras efectuadas en dicho lugar, condicionadas al cumplimiento de las prescripciones y requisitos ambientales expuestas en resoluciones e informes sectoriales. Con objeto de contrastar esos datos, se solicitó información, en función de su competencia, al **Ayuntamiento de Grado, a la Consejería de Medio Ambiente del Principado de Asturias y a la Confederación Hidrográfica del Cantábrico.** En la actualidad se está a la espera de su remisión (15007339).

14.3.4 Mar, costas y puertos

Prórrogas de las concesiones introducida por la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral

La **prórroga de las concesiones para la ocupación de dominio público marítimo-terrestre anteriores a la Ley 2/2013**, de protección y uso sostenible del litoral, por un período de hasta 75 años, plantea problemas en las concesiones que implican la prestación de un servicio. Una prórroga automática y generalizada contradice la previsión

de concurrencia competitiva que debe regir el otorgamiento de nuevas concesiones, una vez transcurrido el plazo previsto en la concesión inicial. La exigencia de concurrencia competitiva deriva de la transposición de la Directiva relativa a los servicios del mercado interior que, entre otras medidas legislativas, requirió la modificación de la propia Ley de Costas. Esta cuestión se ha planteado en relación con la prórroga de las concesiones de los merenderos en el **Paseo Marítimo de la Malvarrosa, en Valencia**, y está pendiente de dilucidar por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (14005037).

Actuaciones en playas

- **Acceso a la Playa de Toralla, Vigo (Pontevedra)**. Se actúa con la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, a quien se ha solicitado información acerca de las limitaciones existentes para el acceso público a la isla, a las playas y calas de Toralla y a su tránsito litoral así como sobre las condiciones impuestas a los titulares de las concesiones vigentes para garantizar el acceso público a las zonas señaladas (15011105).
- **Medidas compensatorias por la destrucción de una playa, Valencia**. Una asociación de vecinos se ha quejado por la falta de mantenimiento de una zona verde creada para compensar la destrucción de la playa de Nazaret por las obras de ampliación del puerto de Valencia. Aunque tras la intervención de la institución la Autoridad Portuaria ha actuado para garantizar que el parque pueda ser usado y disfrutado por los ciudadanos, se ha indicado la necesidad de tramitar un nuevo convenio con el ayuntamiento para clarificar las obligaciones que asume cada Administración para el mantenimiento del parque (15001217).
- **Bahía de Portman**. Aún no se ha recibido la información solicitada a la **Demarcación de Costas en Murcia** sobre el deslinde de la bahía de Portman y el plan de regeneración ambiental, el cual debería orientarse a la retirada de los estériles vertidos en la bahía y a la recuperación de la línea de costa deteriorada por la actividad minera (14009709).
- **Playa del Albir en l'Alfàs del Pi, Alicante**. Esta institución sugirió al **Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente,** que procediera sin demora a la ejecución subsidiaria, a costa del infractor, de la obligación de retirar la estructura de madera y solera de hormigón instalada, sin autorización, en la zona de servidumbre de tránsito conforme a la orden de derribo dictada en el año 2006. Aunque se ha aceptado la sugerencia, de la información remitida no se concluye que se vayan a retirar los elementos que pudieran ser incompatibles con el tránsito en la zona de servidumbre pues

únicamente reitera que la zona dejará de ser zona de servidumbre de tránsito cuando se practique el deslinde conforme a lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la Ley 2/2013 de protección y uso sostenible del litoral (12026836).

14.3.5 Aguas continentales

Aguas subterráneas

- **Afección a aprovechamientos de aguas preexistentes por nuevas concesiones de aguas subterráneas**

  El Organismo de cuenca debe evaluar, al otorgar una **concesión de aguas**, su afección a los aprovechamientos existentes. A falta de Plan Hidrológico de cuenca, o de definición suficiente en el mismo, la Administración concedente considerará la posible afección a captaciones anteriores legalizadas para el otorgamiento de nuevas concesiones de aguas subterráneas. Ello sin perjuicio de que el titular de la nueva concesión deba indemnizar los perjuicios que pudieran causarse 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. En este sentido prosiguen las actuaciones con la **Confederación Hidrográfica del Guadalquivir** en relación con la disminución de caudales otorgados a una comunidad de regantes por nuevos sondeos concedidos (13030271). Un problema similar motivó las actuaciones con la Confederación Hidrográfica del Tajo en Pozancos (Guadalajara) por los aprovechamientos concedidos para un uso recreativo a una sociedad limitada (12026893).

- **Aguas subterráneas: contaminación**

  El Principado de Asturias ha remitido información sobre las emisiones de tres grandes instalaciones industriales con el fin de averiguar el origen de la **contaminación por mercurio de las fuentes de La Piquera y El Muselín**, actualmente en estudio por la institución (11004504). También prosiguen las actuaciones por la **contaminación de un manantial en Porto do Son (A Coruña)** sin que el ayuntamiento haya remitido información concluyente o haya actuado para resolver el problema (13027196).

Aprovechamiento de aguas

También se tramitan quejas por falta de resolución o demora en la tramitación por los organismos de cuenca de los expedientes de **concesión de aprovechamientos privativos de aguas para riego o para usos ganaderos**, cuya tramitación suele agilizarse al intervenir la institución (14011362, 14011469).

Depuración de aguas residuales

En ocasiones, los problemas de depuración obedecen a procesos urbanísticos poco controlados. Tras las actuaciones seguidas con la **Confederación Hidrográfica del Júcar** en relación con una queja presentada por vecinos y asociaciones del **Campo de Elche** relativas a la depuración de aguas residuales y las condiciones exigidas en las autorizaciones de vertido a las viviendas aisladas, esta institución se ha dirigido a la **Consejería de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural de la Generalitat Valenciana.**

La situación del Campo de Elche reviste una gran complejidad urbanística y la actuación de la Confederación por sí sola en el ejercicio de su competencia no es suficiente para resolver el problema. Dar una solución sostenible al problema de depuración existente requeriría considerar la utilización un instrumento de ordenación territorial. Se ha solicitado información a la Consejería sobre las previsiones al respecto así como acerca de las infraestructuras que está previsto acometer de forma coordinada por las distintas administraciones públicas para la construcción o ampliación de depuradoras, colectores y conexión a las redes de depuración (10016057).

En otros casos la incorrecta depuración se asocia a urbanizaciones sin finalizar o ejecutadas defectuosamente. Prosiguen las actuaciones con el **Ayuntamiento de Fuentenovilla (Guadalajara)** sobre la **situación irregular de la depuradora de la urbanización Las Fuentes y los vertidos de aguas residuales provenientes de la misma al Río Tajuña** sin depurar. El ayuntamiento aún no ha informado de si se ha firmado el contrato de gestión de servicio público, si el Organismo de cuenca ha otorgado ya la autorización de vertido y si la estación depuradora de aguas residuales (EDAR) está en funcionamiento, aunque se ha requerido en tres ocasiones (08008667).

Continúa en trámite la construcción y la puesta en **funcionamiento de nuevas depuradoras en la Costa del Sol** para conseguir el objetivo de vertido cero, que era para el año 2015, según el Plan de Saneamiento Integral en esa Costa y para procurar la adecuada calidad de las aguas. Su tramitación se lleva conjuntamente con la institución del Defensor del Pueblo Andaluz. De hecho, los datos facilitados por el comisionado

autonómico han servido para proseguir las actuaciones ante el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, al ponerse de manifiesto que existen dilaciones en la ejecución de los sistemas de depuración por parte de la Administración autonómica y estatal.

Especialmente, sigue preocupando a ambas Instituciones: 1) la cuestión ambiental, pues parece que no llegaba el momento en que los vertidos urbanos sean depurados, de acuerdo con los estándares de calidad exigibles; y 2) que los incumplimientos pudiesen derivar en la incoación de expedientes sancionadores y la imposición de sanciones pecuniarias de entidad a las Administraciones territoriales.

Tras la última contestación facilitada por el ministerio, se le ha vuelto solicitar un nuevo informe sobre las cuestiones siguientes:

1. la dotación presupuestaria que con cargo a los presupuestos generales del Estado para 2016 y a los fondos europeos 2014-20 tuviese previsto asignar a las infraestructuras de saneamiento o depuración pendientes, declaradas de interés del Estado, en Andalucía y especialmente en la provincia de Málaga;
2. los procedimientos de infracción que España tiene en curso relativos al incumplimiento de la Directiva 91/271/CE y en concreto sobre aguas residuales urbanas en Málaga;
3. el plazo concreto para proceder a la aprobación del protocolo con la Junta de Andalucía sobre las actuaciones a realizar en Málaga sobre saneamiento y depuración de aguas residuales.

En este sentido, también, esta institución ha formulado una sugerencia al Ministerio de Medio Ambiente para que agilice la aprobación del citado protocolo para promover y ejecutar las infraestructuras de saneamiento y depuración, con el fin de cumplir el objetivo de vertido cero en la provincia de Málaga (14007800).

Actuaciones en zona de dominio público hidráulico o de policía

Nuevo **camping de la localidad de Espot (Lleida),** cuya construcción se realiza en zona de policía del dominio público hidráulico. La Agencia Catalana del Agua ha informado que la obra carece de la autorización exigida por la legislación de aguas, aunque está en trámite, y que se ha requerido al titular la paralización de las obras (15011009).

Son frecuentes las **quejas contra las confederaciones hidrográficas**, incluso planteadas por los propios ayuntamientos, **por no acometer actuaciones de limpieza de cauces**. En estos casos es preciso recordar que tanto la administración local como la

autonómica tienen competencias en materia de limpieza de cauces según lo dispuesto en el artículo 28.4 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional; y que la limpieza de cauces es una obligación de los propietarios de terrenos situados en las márgenes del dominio público hidráulico, especialmente en los casos en los que son usuarios del agua, ya que pueden solicitar al organismo de cuenca autorización para ello (14024057). Prosiguen las actuaciones con el Ayuntamiento de Sacedón por la falta de limpieza y acumulación de basura en el entorno del Embalse de Entrepeñas (14005485).

Procedimientos sancionadores en materia de aguas

Las sugerencias formuladas a la **Confederación Hidrográfica del Tajo** relativas a la **revocación de sanciones por no haberse acreditado en el procedimiento la culpabilidad del infractor** han tenido un resultado desigual, pues el Organismo de cuenca ha procedido a la revocación solo en uno de los casos en los que se ha planteado (14003869 y 14016325). Estas sanciones suelen referirse a las autorizaciones de vallado en zona de dominio público o policía; las infracciones son calificadas como leves, y se refieren a hechos acaecidos antiguamente o de fecha incierta. La institución advierte que no se realiza una actividad probatoria suficiente para acreditar la culpabilidad de los sancionados ni una motivación suficiente de la resolución.

La Confederación Hidrográfica del Júcar va a comunicar a la asociación denunciante la decisión que finalmente se adopte acerca de la iniciación del procedimiento sancionador o el archivo de las actuaciones previas en relación con el vertido de la estación depuradora de aguas residuales (EDAR) de Bocairent (Valencia), cuya autorización ha sido modificada para establecer nuevos límites de emisión (14020129).

Falta de ejecución de infraestructuras necesarias para prevenir daños por inundaciones. Es el caso del proyecto aún pendiente para la «Fijación de ladera izquierda del río Anzur en el paraje de El Molinillo en el término municipal de Rute (Córdoba)» asumido por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, pero condicionado a la disponibilidad presupuestaria (15002457).

Otros casos

Las **inundaciones en la urbanización Mar de Cristal en Playa Honda (Cartagena)** que se suceden año tras año cuando hay episodios de lluvias torrenciales debido a la falta de canalización o drenaje de esas aguas.

Tras las contestaciones obtenidas del **Ayuntamiento de Cartagena y la Consejería de Agua y Agricultura de la Región de Murcia** se ha puesto de manifiesto

que resulta precisa una coordinación de esos órganos y de otros (como, la Consejería de Fomento) para solventar el problema denunciado, ya que parece ser que las transformaciones en los usos del suelo, atribuidos a la introducción en el entorno de una serie de infraestructuras tales como embalses, canales o preparación para el cultivo, han podido alterar la red de escorrentías. En consecuencia, recientemente, se ha sugerido a la administración municipal y autonómica que adopten las medidas de colaboración necesarias para impulsar, si resulta preciso, una actuación coordinada para prevenir y evitar las citadas inundaciones en la urbanización Mar de Cristal (12284442, 15013484).

Otras Infraestructuras hidráulicas: prevención de inundaciones

Ha sido preciso reiterar de nuevo que las actuaciones para prevenir inundaciones no son competencia que corresponda exclusivamente a las Confederaciones Hidrográficas y que su planificación y realización está más próxima a la ordenación territorial y urbana. Con carácter general, las infraestructuras que se acometan tendrán carácter potestativo y estarán vinculadas a acuerdos con otras administraciones públicas y a sus disponibilidades presupuestarias (15001055).

El **Ayuntamiento de Alcalá de Xivert (Castellón)** ha rechazado la sugerencia de adoptar las medidas necesarias para dotar a una calle de un **adecuado sistema de evacuación de aguas pluviales**, paliar los efectos de las inundaciones y garantizar el correcto funcionamiento de red de alcantarillado. Señala que el Plan de Acción Territorial de Carácter Sectorial sobre prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana no contempla la zona objeto de queja dentro de una zona de riesgo y que las aguas pluviales se deben evacuar por escorrentía natural, lo cual no es suficiente a juicio de esta institución, pues se trata de una zona de lluvias torrenciales periódicas y de una zona de viviendas afectadas por las lluvias y sobre cuya situación urbanística actual el ayuntamiento no ha informado de manera concluyente (12267000).

Daños por infraestructuras de abastecimiento de aguas. Esta institución considera que, ante los daños producidos por servicios u obras públicas, cualquiera que sea la modalidad de la prestación, ya sea directamente o a través de entes filiales sometidos al Derecho privado o por contratistas o concesionarios, el ciudadano que sufre el daño no debería tener un trato diferente, ya que la prestación del servicio es competencia y responsabilidad última de una Administración pública. Al menos el ciudadano debería saber cuando su problema ya no puede ser atendido por los responsables del daño y cuáles son las vías de recurso específicas de las que dispone para lograr una valoración adecuada del daño sufrido, daño que la propia empresa reconoce haber causado pero que no ha sido adecuadamente valorado. Se ha planteado

este caso en relación con daños producidos a un particular por la construcción de una infraestructura de abastecimiento (14024274).

Se ha sugerido al **Ayuntamiento de Camaleño (Cantabria)** realizar las obras y actuaciones complementarias necesarias para garantizar el correcto funcionamiento y la adecuada conservación de las **obras de drenaje del argayo de Sebrango** de acuerdo con el convenio suscrito con la Consejería de Obras Públicas y Vivienda del Gobierno de Cantabria; y a esta que preste asistencia técnica al Consistorio para garantizar la estabilidad de la ladera (15002324).

Actuaciones de restitución territorial

Se han reanudado actuaciones con la Administración para verificar la realización de los proyectos de **restitución territorial de la construcción de obras hidráulicas** pero los proyectos no se han acometido por falta de disponibilidad presupuestaria. Es el caso del **embalse de Montearagón**, cuyas obras finalizaron hace más de diez años. Se ha indicado que aunque las actuaciones estén condicionadas por la existencia de presupuesto, ello no puede suponer la demora indefinida de las actuaciones de restitución, puesto que estas son la compensación de los municipios y sus habitantes por la pérdida de una parte del territorio municipal que supone la construcción del embalse (08019699).

Otros casos

Queja de una asociación por la **forma en que la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir realiza el trámite de información pública** en determinados expedientes, ya que con independencia del lugar donde se produzca el objeto del expediente, pone la documentación a disposición de los ciudadanos en las oficinas centrales de Sevilla. Tampoco facilita la documentación en formato electrónico. La queja se ha admitido a trámite puesto que esta actuación de la Confederación podría vulnerar lo dispuesto en la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Las actuaciones siguen en curso (15010772).

Comunidades de Regantes

También recibe esta institución numerosas quejas relativas a **Comunidades de Regantes**. Estas son corporaciones de derecho público cuya tutela es ejercida por las Confederaciones Hidrográficas. Es frecuente que estas limiten su función de tutela sobre las mismas a la resolución de los recursos de alzada que presenten los partícipes contra

los acuerdos de sus órganos de gobierno que se sometan al derecho administrativo. Esta institución considera que la función de tutela no debería limitarse a la resolución de dichos recursos. La tutela también implica aprobar los estatutos y ordenanzas de las comunidades de regantes, requerir información cuando reciban quejas fundadas de los regantes sobre su mal funcionamiento, ejercer la potestad sancionadora, y, con carácter general, realizar todas aquellas actuaciones precisas para velar por que la Comunidad de regantes se ajuste en su actuación a lo dispuesto en la legislación de aguas y demás normas de derecho administrativo aplicables al ejercicio de funciones públicas. Estas cuestiones se han planteado en relación con la Comunidad de Regantes de Vera de Moncayo (Zaragoza) (14018094).

La **modernización del sistema de riego** suele llevar aparejada un incremento de costes económicos para los usuarios del agua por el empleo de la energía. Una decisión de esta relevancia que puede suponer incluso que se abandonen los cultivos por ser inviable económicamente su explotación, y debe adoptarse facilitando al máximo la participación de los regantes. Por ello, se ha señalado a la Comunidad de Regantes de Motril-Carchuna que extreme la aplicación de las garantías relativas a la participación de los usuarios del agua en las decisiones relativas a cambios en los sistemas de riego y obras que deban llevarse a cabo. En particular, la convocatoria de las reuniones de la Junta General donde se adopten las decisiones y la notificación de los acuerdos adoptados a todos los interesados (14019552).

Un regante ha planteado una queja contra la Comunidad de Regantes Sector III de las Vegas Bajas del Guadalquivir, por haber **publicado en un boletín oficial la prohibición del uso de agua para riego, sin tramitar procedimiento alguno y sin notificarle ninguna actuación**. Los actos que dicten las comunidades de Regantes en ejercicio de funciones públicas están sometidos al derecho administrativo: deben reunir los requisitos y seguir el procedimiento previsto en la legislación de procedimiento común. Deben ser motivados y notificados para producir efectos. La notificación puede practicarse mediante publicación en el boletín oficial si no es posible hacerlo en el domicilio del interesado. En todo caso la publicación debe contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos. Las actuaciones siguen en curso (15011416).

Se ha señalado al Sindicato de Riegos de Catral (Alicante), que no puede invocar de manera genérica la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal con el fin de no facilitar una copia de las actas de las reuniones de un órgano de gobierno a un interesado; que la resolución que deniegue el acceso debe estar motivada; y que deben disociarse los datos protegidos de los que no lo estén, y suministrarse estos últimos (15005456).

Denuncias por funcionamiento irregular de algunas comunidades de regantes y por falta de constitución de una agrupación de propietarios como comunidad de regantes, cuando están obligados a ello según la ley de aguas (15008924). También por la imposición de una sanción de cese a un vocal de la Junta de Gobierno (15006508).

La **Junta de Hacendados de la Huerta de Murcia** no ha aceptado la **Sugerencia** de realizar las actuaciones necesarias para el cubrimiento de una acequia situada en las proximidades de una vivienda por parte del regante obligado a ello, o subsidiariamente por la Comunidad, de modo que no constituya un peligro para las personas y quede garantizado el riego. Y ello, aunque se le ha reiterado por esta institución. El Reglamento de Dominio Público Hidráulico obliga a constituir una servidumbre de acueducto con acequia cubierta cuando lo exija su profundidad, su contigüidad a edificios o caminos o algún otro motivo análogo, como es el caso (13002491).

Prosiguen las actuaciones relativas al cobro por parte del Ayuntamiento de Sócovos (Albacete), a una Sociedad Agraria de Transformación de una tasa por la licencia para la realización de unas obras que forman parte del proyecto de mejora del regadío de Fuente el Partidor, calificadas de interés agrícola general por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (14022405). También continúan las actuaciones en relación con la ocupación de una senda en zona de riego en Villaobispo de Otero, León (14020490).

14.4 CONTAMINACIÓN

14.4.1 Prevención y gestión de residuos

Residuos urbanos

Un número considerable de quejas suele estar relacionada con el tema de **los contenedores y las molestias (olores, ruidos o plagas) que generan a las viviendas cercanas**. Las pretensiones de los ciudadanos, que se dirigen a esta institución, son un cambio de ubicación del recipiente (temporal o definitivo), así como una mejora de los servicios encargados del mantenimiento o limpieza de los contenedores para evitar situaciones insalubres. Ante estos casos, los ayuntamientos suelen responder de manera diferente a esta institución: hay algunos que acceden a desplazar el contenedor unos metros si resulta factible y no acarrea molestias a otros vecinos; otros que no se plantean efectuar cambios en la ubicación aunque razonan el por qué es el lugar elegido, el más idóneo; y, luego, hay otras administraciones que manifiestan que resulta muy difícil o inviable buscar una nueva ubicación en el municipio pero acuerdan intensificar la limpieza de los contenedores y dar órdenes expresas a los servicios de limpieza para

que extremen su cuidado a la hora de la recogida de los contenedores. En general, los ayuntamientos se preocupan por atender las peticiones ciudadanas a este respecto, incluso hay algunos que solicitan sugerencias o ideas a esta institución. Es más, el Defensor en estos casos (y en otros relacionados con molestias) siempre recuerda a la administración municipal que debe intentar procurar el bienestar de todos sus vecinos, en cualquier momento y ocasión, por lo que resulta esencial la búsqueda de soluciones y la predisposición para llevarlas a cabo (13022720, 14001821, 14002701, entre otras).

Se siguen recibiendo quejas de ciudadanos de **Madrid**, que expresan su malestar por la **suciedad de sus barrios, así como la saturación de los contenedores de reciclaje**, ya que la basura suele estar depositada fuera de los recipientes o esparcida por la calle. El Ayuntamiento de Madrid suele contestar a esta institución que se giran visitas de inspección, se intensifica la limpieza en la zona e incluso que se realizan campañas de concienciación sobre el reciclaje, así como sobre las horas y días de depósito. Pese a los esfuerzos del Consistorio, los ciudadanos siguen manifestando en algunos casos que la situación ha mejorado poco o casi nada, por lo que esta institución sigue tramitando esos expedientes y el ayuntamiento muestra su intención de atender las peticiones ciudadanas con nuevas actuaciones o medidas (14018118, 14011170, 15008640).

Huelga de basuras en Parla (Madrid)

Esta institución recibió quejas describiendo la situación vivida en **Parla** durante los días de la **huelga de basuras**. Por eso, se inició una actuación ante el ayuntamiento y en la información municipal recibida se aportaron unas fotos que evidenciaban una acumulación de residuos de manera desproporcionada durante las huelgas de 2014 y 2015, con riesgos para la salud de las personas.

Esta institución indicó al **Ayuntamiento de Parla** que lo acaecido por los ciudadanos no fueron solo las características molestias derivadas de una huelga, ya que parecieron traspasarse los niveles asistenciales mínimos para la población. El ayuntamiento facilitó abundante documentación con datos numéricos sobre el desarrollo de las jornadas de huelga (el conteo de empleados y residuos recogidos). No obstante, había cuestiones que seguían sin recibir una contestación, esto es: las relaciones actuales del ayuntamiento con la empresa adjudicataria de la recogida de basuras; las contestaciones recibidas de los Ministerios y de la Comunidad de Madrid a los que se les solicitó colaboración durante la huelga, así como las actuaciones propuestas o sugeridas por esos órganos; su parecer sobre la situación de limpieza del municipio en estos días o sobre si puede razonablemente preverse que se presenten de nuevo las causas que motivaron las huelgas anteriores y como se va a actuar.

En la actualidad, la institución se encuentra a la espera de la nueva contestación municipal a las cuestiones planteadas por esta institución (15000704, 15000415, 15000366, entre otras).

Incendio en un vertedero ilegal cerca de Valdemingómez (Madrid)

Un ciudadano se dirigió a esta institución para poner de manifiesto las molestias procedentes del **incendio producido en un vertedero ilegal próximo a Valdemingómez**, debido a que el humo respirado podría ser tóxico. Manifestaba el compareciente que dicho vertedero, al parecer, había sido denunciado varias veces ante el Seprona, aunque desconocía los motivos por los que no había sido clausurado. Por eso, esta institución solicitó al Ayuntamiento de Madrid información sobre:

- años que lleva usándose irregularmente la finca como vertedero y las actuaciones realizadas por el ayuntamiento durante ese tiempo para proceder a su clausura;
- medidas y actuaciones municipales para evitar incendios en ese vertedero y en otros lugares que estén en condiciones similares;
- si tenía noticia de haberse iniciado alguna actuación judicial sobre el asunto, y en su caso su estado procesal.

La contestación municipal informó que durante estos años se habían llevado a cabo actuaciones en esa zona por parte del Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid, incluso se dio cuenta de algunas de las actuaciones llevadas a cabo por la Fiscalía. Señaló, también, que a finales de julio de 2015 fue dictada una resolución judicial decretando la paralización de la actividad ilegal. Esta institución, antes de dar por finalizadas las actuaciones ante el ayuntamiento, consideró adecuado precisar a la administración que, dada la proliferación de solares abandonados en la zona y con el fin de evitar situaciones irregulares, sería conveniente girar visitas de inspección con cierta regularidad para prevenir el asentamiento de nuevos vertederos ilegales y, en su caso, proceder a la clausura o paralización de dichas actividades (15010170).

Vertedero irregular en La Murada de Abanilla (Murcia)

También se han recibido quejas por la existencia de un **vertedero irregular en La Murada en Abanilla (Murcia)**. Se trata de un lugar donde durante años ha sido enterrada la basura en lugares sin autorizar y luego se ha colocado una capa de tierra vegetal donde se han plantado árboles frutales. La basura enterrada ha producido ríos de lixiviados que presuntamente están contaminando acuíferos y aguas subterráneas.

Se solicitó información a la **Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente de la Región de Murcia** sobre el citado vertedero y los controles sobre el mismo. Tras comprobar la situación del vertedero se ha procedido a revocar la autorización ambiental integrada y a la incautación de las fianzas depositadas por la empresa. Asimismo, se ha ordenado la ejecución forzosa subsidiaria de restauración ambiental del vertedero, que incluye la extracción y gestión de los lixiviados. Las actuaciones siguen en curso (14020964).

Suelos contaminados

Por último, también se han recibido quejas sobre **suelos contaminados**. Es el caso de las actuaciones seguidas con la **Consejería de Agricultura y Agua de la Región de Murcia y el Ayuntamiento de Cartagena** en relación con la **contaminación de suelos con materia radiactiva y metales pesados en El Hondón**. La aprobación del proyecto de descontaminación es una cuestión prioritaria, pues la fábrica de fertilizantes químicos de donde parece provenir la contaminación cesó su actividad en 2001 y la Administración aún no ha adoptado medidas para resolver el problema (14012129).

14.4.2 Contaminación atmosférica

Contaminación del aire por ozono troposférico en Lorca (Murcia)

Han proseguido las actuaciones por **contaminación del aire por ozono troposférico en Lorca (Murcia)** (13028649). De acuerdo con la información enviada por la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente de la Región de Murcia el Plan de mejora de la calidad del aire para la Región de Murcia 2015-18 todavía no ha sido aprobado pero se encuentra en período de información pública.

Asimismo, revisado el contenido del citado Plan, se observa que la Región de Murcia está adoptando medidas y prevé la realización de nuevas actuaciones para que no se superen los umbrales de ozono troposférico y, también, para concienciar a la población de la magnitud del problema.

Esta institución ha indicado a la Consejería que considera que debe seguir trabajando en esta línea para que los municipios mas afectados, como Lorca, consigan cumplir los objetivos marcados por la legislación y mejorar la calidad del aire en su localidad, en beneficio de la ciudadanía.

Molestias por humos procedentes de las chimeneas de viviendas particulares

Se han presentado también quejas sobre molestias por **humos procedentes de las chimeneas de viviendas particulares**. En esta materia ha de estarse tanto a la normativa técnica en materia de instalación de chimeneas como a la normativa en materia de contaminación atmosférica. Se trata de una situación molesta, a la cual debe buscarse una solución para mejorar la calidad de la vida de los vecinos afectados, como aumentar la altura de la chimenea o cambiar la ubicación de los conductos de respiración. Una vez estudiada la normativa (normas técnicas y ambientales), esta institución deduce que para el funcionamiento seguro y correcto de un generador de calor, las chimeneas deben guardar unas distancias de seguridad, independientemente de su material de construcción. Así, la descarga de los humos será correcta y evitará la entrada en viviendas cercanas, así como molestias a las personas.

La regulación legal viene a recoger que los humos no deben molestar en los edificios colindantes y/o próximos. De este modo se pretende conseguir que en las zonas habitadas no haya humos y se respire un aire de calidad altamente beneficioso para la salud. Incluso, parecen existir soluciones técnicas cuando un edificio es más bajo que otro. Por todo ello, esta institución suele solicitar a los ayuntamientos que el técnico municipal valore las medidas necesarias para evitar que una chimenea produzca molestias por humos a los vecinos, que tienen derecho a vivir dignamente en un medio ambiente adecuado y protegida su salud (13033683, 14006195, 14023943, 15001049).

Parque Tecnológico de Valdemingómez (Madrid)

Quejas relativas a los **olores procedentes del complejo de Valdemingómez (Madrid)**. Según la información remitida por el ayuntamiento, el 7 de mayo de 2015, se firmó el Convenio de Colaboración entre la Junta de Compensación de Valdecarros y el Ayuntamiento de Madrid para la financiación de los estudios de diagnóstico, definición de las actuaciones preventivas y correctoras y la determinación de su alcance económico. El plazo máximo estimado para la presentación del estudio es de 24 meses (mayo de 2017). El ayuntamiento ha manifestado su voluntad de cerrar la planta de gasificación de las Lomas y de dar participación ciudadana en las decisiones que se adopten sobre este asunto principalmente a través de la plataforma Odourmap. También ha informado de la implantación de medidas correctoras para reducir molestias por olor asociadas a metano en el sistema de desgasificación y en el compostaje de Las Dehesas, por lo que se han cerrado las actuaciones (13019948).

14.4.3 Contaminación acústica

Las quejas que llegan a esta institución sobre contaminación acústica, además de las actuaciones señaladas en los epígrafes sobre impacto de las infraestructuras, suelen estar relacionadas principalmente con **locales de hostelería (bares o discotecas)**; un número considerable se refiere a la ciudad de **Madrid**. La mayoría de los casos tramitados están relacionados con las molestias que sufren los vecinos que viven cerca de estos locales de ocio. En la resolución de estos expedientes se suele tardar varios años, ya que la tramitación administrativa es compleja. También conviene señalar que las medidas correctoras adoptadas no siempre son efectivas y la adopción de medidas cautelares o provisionales no suele ser habitual, aunque se sugiere su adopción (15004026 y otras).

Pueden clasificarse las quejas recibidas por el sector de actividad y/o tipo de la instalación, en dos grupos:

- **actividades comerciales e industriales**

  Se trata de actividades comerciales e industriales como supermercados o mercadillos semanales. En el caso de los **supermercados**, la principal molestia procede de los aparatos de climatización y cámaras frigoríficas, ya que en ocasiones solo se comprueban los ruidos emitidos por las maquinas, pero no las vibraciones transmitidas a las viviendas cercanas o las molestias generadas por el trasiego de los clientes (10017240, 15004884).

  Respecto a los **mercadillos semanales**, en las localidades pequeñas se suelen celebrar una o dos veces a la semana y generan inconvenientes a algunos ciudadanos que se quejan de no poder acceder a sus viviendas al estar invadida la vía pública por los puestos ambulantes, además de las molestias por ruidos o suciedad. Se suele indicar a los ayuntamientos la necesidad de encontrar espacios públicos que atiendan todas las necesidades de sus habitantes o, en caso contrario, prevengan las situaciones denunciadas para mejorar la accesibilidad a las viviendas y se mitiguen las molestias (10029734, 13031576).

- **actividades y eventos deportivos**

  Circuito de velocidad de Ricardo Tormo en la localidad de Cheste (Valencia). Los avances en esta queja han sido mínimos. Todavía se sigue a la espera de recibir la información actualizada sobre el cumplimiento de las medidas correctoras aprobadas para esta instalación. En concreto, se pidió a la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo

Rural de la Comunitat Valenciana (órgano ambiental) que instase a la Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte (órgano sustantivo) la comprobación o revisión de las medidas correctoras instaladas contra la contaminación acústica en el Circuito Ricardo Tormo, tras las denuncias presentadas por los vecinos y ciudadanos residentes en las urbanizaciones cercanas.

El Defensor del Pueblo recordó a la Consejería ambiental, como en informes anuales anteriores y monográficos, que la competencia atribuida a un órgano administrativo concreto no significa que automáticamente otros órganos puedan desentenderse de la cuestión si la materia les afecta. La Consejería de Medio Ambiente ha solicitado información sobre la contaminación acústica generada por el circuito a la Consejería competente en materia de deportes (13033606).

Otras instalaciones deportivas (públicas y privadas) de las cuales los vecinos se quejan por molestias por ruido son: las pistas de pádel, por el impacto de las pelotas contra la pista o muros (14002852), los campos de fútbol por los gritos del público, uso de trompetas para animar o impacto de balonazos (15005140, 15011817), pista multideporte que se utiliza sin control de horarios, ni usos (15016278).

Otros casos

- **Ruido en edificios residenciales** ocasionado por los propios vecinos por comportamiento incívicos (13034193, 15012878, 15001519).
- **Práctica del 'botellón' en los parques**. Los ayuntamientos en estos casos suelen aumentar la presencia de la policía local para evitar los ruidos y la acumulación de residuos. En ocasiones se pide incluso colaboración a la Guardia Civil, al carecer de medios personales en los ayuntamientos. Esta institución echa en falta la adopción de otro tipo de medidas para solucionar este problema (14007045).
- **Ruidos producidos por el uso de locales para peñas** (14019762), y las **fiestas patronales** (15012268, 15004469). En estos casos, se ha recordado a la administración que durante los tiempos de celebraciones siempre resulta preciso un mayor control o supervisión municipal para anticiparse a las consecuencias negativas que se pueden generar en estos momentos.
- **Ruidos relativos a la limpieza viaria**, un ámbito en el cual las cuestiones planteadas son variadas como: sopladores de hojas (1418780), recogida nocturna de residuos (14007955 y otras), la actividad de los cantones de limpieza junto a viviendas (12124397 y otras). En estos casos siempre se

adoptan medidas por parte de los ayuntamientos pero su resultado no es siempre el adecuado. Muchas de las quejas tramitadas se resuelven con el cambio de turnos u horarios en la recogida o limpieza de las calles, incluso con el traslado de actividades a otro emplazamiento.

- **Ladridos de perros**, que normalmente aumentan cuando los animales pasan muchas horas solos o no disponen de un lugar físico donde resguardarse. Habitualmente los dueños de los animales suelen mostrar predisposición a solucionar el problema adoptando medidas por iniciativa propia o a solicitud del ayuntamiento (15011621 y otras).
- **Obras públicas**, como las del paseo marítimo de A Coruña (14020544) y la estación depuradora de Serranillos del Valle (14019675). En estos casos, se recuerda a las administraciones la importancia del descanso nocturno y la necesidad de adoptar medidas para respetarlo.

14.4.4 Contaminación electromagnética

Prosiguen las actuaciones con el Ayuntamiento de Espirdo (Segovia) en relación con la instalación de una antena de telefonía móvil. Se ha solicitado informe acerca del cumplimiento de la legalidad urbanística y ambiental del proyecto de la instalación de la antena y de las gestiones realizadas para que la antena se ubique en fincas alejadas de las viviendas (15013663).

14.4.5 Contaminación lumínica

Queja por insuficiente información acerca de la evaluación ambiental realizada por el **Ayuntamiento de Madrid** para adoptar la decisión de **sustituir el alumbrado público de la ciudad por uno nuevo de tipo LED**. La institución ha solicitado al consistorio que indique las conclusiones principales alcanzadas en los informes sobre contaminación lumínica que se han tenido en cuenta para adoptar la decisión y acerca de las actuaciones realizadas para verificar que las lámparas instaladas cumplen la normativa (15005142).

15 URBANISMO

Consideraciones generales

Las quejas que se reciben sobre urbanismo son muy variadas en su objeto y versan fundamentalmente sobre planeamiento, ejecución, licencias urbanísticas y disciplina. Se incluye también en este apartado otras quejas sobre materias íntimamente relacionadas como el deber de conservación de inmuebles y barreras arquitectónicas en espacios públicos y privados. Las actuaciones que lleva a cabo esta institución son generalmente con los ayuntamientos, pero es muy frecuente que intervengan también las administraciones estatal y autonómica.

En planeamiento y ejecución de los planes, se tratan fundamentalmente las cuestiones relativas a la tramitación, siendo numerosas las quejas sobre retrasos en la aprobación de los planes y proyectos de gestión urbanística, problemas de difícil solución que suelen culminar en crecimientos urbanísticos sin garantías, es decir en la aparición de urbanizaciones aisladas en las que no existe una prestación adecuada de servicios públicos. Los Municipios no pueden permanecer pasivos frente al incumplimiento en la ejecución del planeamiento urbanístico. Los planes que aprueban las Administraciones deben ser realistas, viables y quedar financiados adecuadamente.

Se han finalizado en este año 2015 las **actuaciones de oficio** iniciadas en 2014, 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. Los resultados obtenidos han dado lugar a sendos estudios monográficos que reflejan la información recibida en dichas actuaciones, con recomendaciones que se han dirigido a las Administraciones.

Siguen recibiéndose numerosas quejas por **ausencia o deficiente acceso a la información urbanística**, y de hecho, esta institución sigue encontrando resistencia por parte de la administración en el cumplimiento de la función pública de dar acceso a la información urbanística y ambiental que esté en su poder y facilitar así la participación en los asuntos públicos. Se destacan varios casos en el apartado correspondiente.

En materia de licencias, siguen siendo frecuentes los casos de viviendas con licencia de primera ocupación que, sin embargo, no tienen servicios básicos. Es el ayuntamiento el que debe verificar si se han cumplido correctamente los compromisos urbanísticos.

La **inactividad municipal** tanto ante el **deficiente estado de conservación de inmuebles y solares** como ante las denuncias de infracciones urbanísticas y retrasos en

la tramitación de los expedientes, continúa dando lugar a quejas por las que los ciudadanos se dirigen a esta institución.

15.1 PLANEAMIENTO Y EJECUCIÓN

Irregularidades en la tramitación de un Plan Parcial. Suficiencia de agua

En 2011, el **Ayuntamiento de Benissa (Alicante)** acordó someter a información pública la **modificación del Plan Parcial de un sector**. La Confederación Hidrográfica del Júcar advirtió al ayuntamiento de la obligación de obtener informe del organismo de cuenca con carácter previo a la aprobación definitiva de la Modificación. En dicho escrito requería la presentación de determinada documentación. El Ayuntamiento de Benissa no dio contestación al requerimiento y **aprobó definitivamente el documento sin el informe de la Confederación**. Alegó que el acto municipal no requería la emisión de dicho informe.

La confederación consideró que el ayuntamiento debía de haber cumplimentado el requerimiento a los efectos de que el organismo de cuenca determinara si la modificación propuesta suponía o no afección sobre el dominio público hidráulico, y la incidencia en el régimen de corrientes, así como si comportaba o no nuevas demandas de recursos hídricos.

El artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas prevé un informe estatal vinculante sobre suficiencia de recursos hídricos en los instrumentos de ordenación del territorio. Este informe es preceptivo y vinculante, ya que se basa en valoraciones que se mueven en el ámbito de la competencia exclusiva estatal. Ha de emitirlo, por tanto, el organismo de cuenca y ha de solicitarse antes de adoptar cualquier acto de aprobación provisional o inicial.

Por lo anterior, esta institución manifestó al Ayuntamiento de Benissa que debió atender el requerimiento de la Confederación y no aprobar la Modificación del Plan Parcial sin haber solicitado el informe. El ayuntamiento finalmente informó a esta institución que tanto el Programa de Actuación Integrada como el Plan Parcial del sector, así como su modificación puntual, habían sido anulados por acuerdo del pleno del ayuntamiento por efecto de una sentencia del Tribunal Supremo, que anuló el Plan General de Ordenación de Benissa (10035025).

15.1.1 Retrasos en la tramitación y aprobación de planes y proyectos de gestión urbanística

Un ejemplo, prototipo de **retrasos injustificados**, es el denunciado por el Alcalde de **Madridejos (Toledo)**, que afectaba a varios expedientes urbanísticos. Las actuaciones se centraron en una **modificación puntual para crear suelo urbanizable industrial**. Se sugirió a la Consejería que informara al ayuntamiento sobre los pasos para aprobar definitivamente la modificación puntual. La Consejería aceptó la sugerencia. Se finalizaron las actuaciones dado que se constató que la administración autonómica estaba colaborando con el ayuntamiento (13028041).

Retraso en la aprobación de una **Modificación Puntual en Archena (Murcia)**. La interesada no puede disponer de una finca adjudicada en la reparcelación de una unidad de ejecución, ha de tramitarse y aprobarse una Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias que permita redelimitar la unidad de ejecución –ya reparcelada– de forma que pueda ajustarse la discrepancia surgida como consecuencia de la ejecución de una rotonda. A pesar del tiempo trascurrido desde que se aprobó la reparcelación (año 2003), la finca adjudicada sigue siendo indisponible para la interesada, con pocos avances en 2015. Por ello, se ha sugerido al ayuntamiento impulsar sin más demora la redacción de un nuevo documento refundido de la Modificación Puntual, someterlo a información pública, tener en cuenta las alegaciones presentadas y posteriormente remitirlo de nuevo a la Administración regional para su aprobación definitiva. El ayuntamiento aceptó la Sugerencia formulada. Esta institución estimó que, dada la voluntad expresada por la Alcaldía de seguir trabajando con la máxima intensidad para poder aprobar la modificación a la mayor brevedad, debían finalizarse las actuaciones (07007963).

Demora en la aprobación de una Modificación Puntual No Sustancial de las Normas Subsidiarias de Guadarrama (Madrid). El ayuntamiento admitió que existía una discordancia entre la clasificación urbanística de la parcela del autor de la queja y la realidad física. Por ello, inició la tramitación de la modificación, cuyo objeto es el cambio de clase de suelo de dos parcelas –entre las que se encuentra la del compareciente– de suelo no urbanizable común a suelo urbano consolidado. Sin embargo, trascurridos varios años la modificación no se ha aprobado.

En 2015, la Dirección General de Urbanismo devolvió el expediente al ayuntamiento para que lo completara y subsanara las deficiencias advertidas en los informes técnicos y jurídicos. Se ha sugerido a la Administración local que subsane sin más demora las deficiencias observadas y remita de nuevo el expediente a la Administración regional para su aprobación definitiva. El ayuntamiento ha respondido a esta institución, aunque no expone si se han subsanando las deficiencias observadas por la Administración regional; tampoco se señalan las previsiones temporales para

remitir el documento a la Administración regional para su aprobación definitiva. En estas condiciones no puede tenerse por aceptada la sugerencia; es necesario seguir a la espera de información acerca de la tramitación de la modificación (13011015).

Retraso en la tramitación del Plan General Municipal de Valverde de Llerena (Badajoz). Continúan en estudio las propuestas presentadas por el autor de la queja en 2013 para que se modificara la clasificación de una parcela de su propiedad. Se ha indicado al interesado que solicite de la Administración urbanística la modificación puntual de las Normas Subsidiarias vigentes en el municipio desde 1995, dado que otorgar a un terreno la clasificación urbanística adecuada y la que le corresponde por sus características, es razón suficiente de interés público (14010699).

En **ejecución urbanística** también se han tramitado quejas por graves retrasos. Por ejemplo la **demora en la gestión de una unidad de ejecución en Leganés (Madrid)**. El interesado es propietario de un local comercial en una galería de alimentación que lleva cerrada y sin actividad alguna desde hace más de treinta años. El Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) vigente prevé su demolición incluyéndose dicho espacio en una unidad de ejecución a desarrollar a través de un Estudio de Detalle por el sistema de compensación. Desde 2008, el interesado viene solicitando al ayuntamiento que impulse el desarrollo del ámbito. Sin embargo, la Administración entiende que la actuación no constituye una prioridad para los intereses del Municipio. Se ha formulado una **Sugerencia** para que se sustituya el sistema de actuación por compensación a otro de gestión pública (expropiación) o mixta (cooperación), al haber incumplido los propietarios sus deberes en los plazos establecidos por el planeamiento para desarrollar la unidad. Esta institución está a la espera de recibir la respuesta del ayuntamiento sobre la aceptación o no de la Sugerencia formulada (14002519).

Retrasos en la gestión urbanística de un sector de suelo urbanizable con ocupaciones ilegales en Lliria (Valencia). Afirma el ayuntamiento que no ha asumido la iniciativa en la ejecución urbanística del sector porque hay muchos más en la misma situación y la capacidad de gestión municipal es limitada. No contempla impulsar la ejecución de las actuaciones de equidistribución y de urbanización mediante la gestión directa de la actuación. Y parece justificar dicha pasividad en que se edificase hace tiempo y sin cobertura legal alguna.

No puede imputarse toda la responsabilidad únicamente a los promotores de las viviendas. El ayuntamiento debió adoptar medidas de control de la legalidad urbanística para impedir la consolidación del núcleo ilegal de población, y dictar las oportunas órdenes de ejecución cuando detectó los primeros incumplimientos. Se sugirió al ayuntamiento que adoptara las medidas precisas para promover la completa gestión urbanística del sector, incluso mediante su gestión directa, de forma que se garantizara la transformación del suelo de acuerdo con su clasificación urbanística, en los términos y

plazos previstos por el Planeamiento General vigente en el Municipio. La **Sugerencia** ha sido rechazada, finalizándose las actuaciones (13033991). En este municipio también hay casos similares, que siguen en curso (15005717).

Propietario de terrenos afectados por un **Programa de Actuación Urbanizadora en el municipio de Las Ventas de Retamosa (Toledo),** que lleva años reclamando que el agente urbanizador le abone una compensación económica por diferencias de adjudicación. El ayuntamiento alega que carece de competencias para intervenir en las relaciones entre el interesado y el agente urbanizador. No puede compartirse esta afirmación. Es el ayuntamiento quien aprueba el proyecto de reparcelación, que es el documento que debe plasmar la equitativa distribución de los beneficios y cargas del planeamiento y por tanto donde se concretarán los derechos y deberes de los propietarios que comprenden también la determinación de las indemnizaciones y/o compensaciones necesarias.

Esta institución sugirió al **Ayuntamiento de las Ventas de Retamosa** que requiriera al agente urbanizador para que cumpliera las obligaciones contraídas e hiciera efectivo el pago de todas las indemnizaciones y compensaciones a los propietarios afectados por el proceso urbanístico, articulando, en su caso, las medidas subsidiarias que resulten procedentes, incluso las de carácter sancionador. No se ha recibido respuesta a dicha **Sugerencia** (15000389).

15.1.2 Ejecución incompleta de planeamiento. Deficiencias en la urbanización

Sigue siendo alto el número de quejas que recibe esta institución de adquirentes de parcelas en urbanizaciones antiguas que, teniendo aprobado un instrumento de planeamiento, este no se ha ejecutado conforme a sus determinaciones, o solo se ejecutó parcialmente. En todos los casos, los más perjudicados resultan ser los adquirentes de dichas parcelas y de las viviendas irregularmente construidas, dado que carecen, la mayoría de ellas, de un adecuado suministro de los servicios básicos.

Plazo de conservación. Debe ser el plan el que determine el plazo máximo de conservación, previsión que en muchas ocasiones olvida la Administración planificadora. La obligación de los propietarios de costear el mantenimiento y conservación de los servicios públicos de la urbanización, incluso tras su entrega a la Administración, es por un tiempo y plazo definidos y con carácter excepcional. El deber de conservar las urbanizaciones afecta esencialmente a bienes y servicios públicos. Cuando estas obligaciones se exigen a particulares, están asumiendo competencias propias de un ente público, una excepción al régimen general de competencias municipales que solo el mismo interés público puede justificar y amparar.

Es el caso de una **urbanización en el municipio de Coín (Málaga)** cuyo Plan Parcial determinaba que la promotora asumiera las obligaciones de conservar y reparar los servicios hasta que legalmente se constituyera la Comunidad de Propietarios que devino posteriormente en Entidad Urbanística de Conservación. De ahí, que el ayuntamiento ahora no quiera recibir las obras de urbanización y, por tanto, asumir su conservación y mantenimiento.

Se ha señalado al ayuntamiento que la existencia de una entidad urbanística colaboradora en ningún caso exime a la Administración local del deber de recibir las obras de urbanización y, por tanto, de asumir su conservación. Aunque la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos deben correr a cargo de los propietarios constituidos en Entidad Urbanística de Conservación, una vez efectuada la cesión a la administración, la conservación corresponde al ayuntamiento. Se ha instado al ayuntamiento a que adopte cuantas medidas sean necesarias para finalizar las obras de urbanización de forma que puedan ser recibidas por el ayuntamiento, que en ese momento asumirá también la obligación de mantenerlas y conservarlas (13032608).

Vecinos de Badajoz llevan años solicitando al ayuntamiento que efectúe labores de conservación y mantenimiento en las aceras y calzada de dos calles de la localidad. El ayuntamiento afirma que son de titularidad privada. Sin embargo, es la recepción de las obras el acto que determina el nacimiento de la responsabilidad en la conservación y mantenimiento de las obras de urbanización. En este sentido, la doctrina jurisprudencial ha establecido el criterio de la recepción tácita y le ha otorgado plenos efectos, como lo podría tener el acto de recepción expresa o presunta por silencio.

Si las obras de urbanización han sido ejecutadas y están en uso consentido y tolerado por la Administración, desarrollándose sobre el ámbito una auténtica actuación de edificación y concesión de licencias de ocupación, como ha ocurrido en este caso, han de entenderse recepcionadas de manera tácita, produciéndose, por tanto, los efectos propios de dicha asunción de responsabilidad. Se sugirió al ayuntamiento que adoptara las medidas necesarias para proceder a la mayor brevedad al arreglo y pavimentación, así como a su ulterior conservación y mantenimiento, de las aceras y calzada de las calles. La sugerencia fue rechazada por el Consistorio, dándose por finalizadas las actuaciones (13030861).

15.1.3 Convenios Urbanísticos

En el 2007, la interesada suscribió con el **Ayuntamiento de Torreblanca (Castellón)** un convenio en virtud del cual cedía unos terrenos para la construcción de una carretera y como contraprestación el ayuntamiento se comprometía a constituir una reserva de

aprovechamiento urbanístico subjetivo futuro a su favor que se materializaría en alguno de los sectores clasificados en el nuevo PGOU como urbanizables. Han transcurrido casi siete años desde que se constituyera la reserva sin que hasta la fecha haya podido materializar su aprovechamiento. El PGOU aún no se ha aprobado y además, no parece que vaya a aprobarse a corto plazo.

En este caso los particulares han cumplido, puesto que la carretera ya está construida, pero no el ayuntamiento. A juicio de esta institución, el incumplimiento del convenio determina el nacimiento a favor de los propietarios de un derecho a ser indemnizados por los daños y perjuicios causados. En este caso, el propio convenio suscrito facultaba al propietario a exigir a la Administración –siempre que hubieran trascurrido tres años y no hubiera percibido los aprovechamientos– la incoación del expediente expropiatorio. Por ello, se dirigió una **Sugerencia** al Ayuntamiento de Torreblanca para que iniciara el expediente expropiatorio a fin de legitimar la ocupación, sugerencia que no ha aceptado la Administración fundamentalmente porque no puede hacer frente económicamente a las indemnizaciones y por razones de interés general. No obstante, todo indica que está adoptando medidas para resolver este problema a la mayor brevedad y garantizar el cumplimiento de los compromisos que asumió con los vecinos al suscribir los convenios urbanísticos en 2007. Las actuaciones siguen en curso (14007208).

Otra queja importante en materia de convenios es la tramitada ante el **Ayuntamiento de Los Santos de la Humosa (Madrid)**. En 2006, dicha Administración local suscribió un convenio con una promotora, en virtud del cual autorizaba la construcción de más viviendas y plazas de garaje de las permitidas por el Plan Parcial del sector. El ayuntamiento autorizó un incremento del 5,40 % con respecto a la edificabilidad prevista en el Plan Parcial. Dicho incremento supone que se han construido cuarenta y cuatro viviendas más de las autorizadas por el planeamiento. Por lo que las licencias municipales que autorizaron la construcción de estas viviendas son licencias «contra plan» que amparan unas construcciones ilegales por contradecir ese mismo planeamiento.

Esta institución ha instado al Ayuntamiento de Los Santos de la Humosa a que proceda a la regularización de esta situación llevando a cabo las operaciones necesarias para adecuar la actuación a la ordenación urbanística, aunque sea a través de una modificación de las Normas subsidiarias vigentes, si ello fuera posible, ya que el ayuntamiento ha aplazado la tramitación de un nuevo PGOUM (10012776).

15.2 PROTECCIÓN DE EDIFICIOS SINGULARES

En 2014, esta institución inició una actuación de oficio al tener conocimiento de que la antigua **fábrica de Centrales Lecheras Españolas (CLESA) sita en Madrid**, una obra arquitectónica referente de la arquitectura industrial contemporánea realizada en 1961, podría ser demolida. Su propietario solicitó al Ayuntamiento de Madrid licencia para el derribo, que debía ser concedida al carecer el edificio de protección administrativa.

Por ello, se solicitó al **Ayuntamiento de Madrid y a la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura de la Comunidad de Madrid** que informaran sobre posibles medidas para garantizar la protección del inmueble. Ambas Administraciones concluyeron que el edificio debía protegerse y conservarse dado su valor arquitectónico. Ahora bien, mientras que la consejería consideraba que el instrumento adecuado para la protección debía ser el Catálogo de elementos protegidos del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, el ayuntamiento entendía que dicha protección debía venir como consecuencia de la declaración del inmueble como Bien de Interés Patrimonial (BIP) en los términos de la Ley 3/2013 de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid. La Administración autonómica entendía que dicha declaración resultaba en ese momento inviable dado que el complejo tiene apenas 50 años de antigüedad y carece de la maquinaria industrial necesaria.

El Ayuntamiento de Madrid confirmó a esta institución que había aprobado inicialmente la Modificación Puntual del Plan General para incluir el edificio en el Catálogo. Una vez se apruebe de forma definitiva la Modificación, el edificio quedará catalogado con nivel 3 de protección grado parcial, que garantiza la protección de sus partes más importantes, entre ellas las dos naves principales, las oficinas adjuntas y el cuerpo de vestuarios y acceso, dejando el resto de los volúmenes fuera de esa protección, en los términos establecidos por la Comisión Local de Patrimonio Histórico de Madrid. Por ello, se finalizaron las actuaciones (14005286).

El Defensor del Pueblo tramitó en su día una queja por la necesidad de restauración que precisaba **el frontón Beti Jai de Madrid**. Aunque el edificio gozaba del máximo grado de protección urbanística, se encontraba en un notable estado de abandono. Las actuaciones finalizaron en 2010 al adoptar medidas para garantizar la rehabilitación y conservación del inmueble, tanto el Ayuntamiento de Madrid como la entonces Consejería de Cultura y Turismo de la Comunidad de Madrid. Por un lado, la Administración municipal iba a ejecutar subsidiariamente y a costa del propietario, las obras de reparación y consolidación necesarias para garantizar la seguridad del inmueble, todo ello con carácter previo a su rehabilitación. Por otro lado, la consejería estaba tramitando un expediente de declaración de Bien de Interés Cultural (BIC).

En 2015 se ha tenido conocimiento de que, a pesar de que en 2011 el frontón en efecto, fue declarado BIC, sin embargo se encuentra en la actualidad en las mismas condiciones de abandono que en 2008, con el consiguiente deterioro por el tiempo transcurrido. Por ello, se inició una actuación de oficio ante el **Ayuntamiento de Madrid** a fin de conocer las actuaciones realizadas en estos años. La Administración municipal confirmó la expropiación del edificio por parte del ayuntamiento. Añadía que las actuaciones de reparación y consolidación necesarias para garantizar la seguridad del inmueble, y ulteriores de rehabilitación, se llevarían a cabo paulatinamente, dada la condición de Bien de Interés Cultural, en su condición de monumento, del Frontón Beti Jai.

Desde entonces el ayuntamiento ha ido informando a esta institución de las intervenciones municipales, que van orientadas a garantizar la recuperación y consolidación de los valores y características esenciales del inmueble que motivaron su declaración como BIC. Las actuaciones prosiguen a la espera de que el ayuntamiento informe, entre otros extremos, si tiene previsto incluir en los presupuestos del año 2016 partidas adicionales para continuar con los trabajos de consolidación y restauración del inmueble (15005918).

Por último, es necesario mencionar el caso del **proyecto de construcción y explotación del nuevo mercado central de Elche (Alicante)**. Este proyecto contempla la construcción de un nuevo mercado y un aparcamiento subterráneo. Sin embargo, en unas excavaciones preliminares, aparecieron **restos arqueológicos de unos baños árabes** a las puertas del actual edificio del mercado y dentro del perímetro de protección del Bien de Interés Cultural de las murallas de Elche.

Se da la circunstancia de que existe una declaración como Conjunto histórico artístico a favor del sector de la ciudad de Elche (Alicante) que comprende la basílica de Santa María, el alcázar-palacio de Altamira y la Calahorra, así como fuera del mismo la casa-palacio de Jorge Juan, todos ellos en la citada localidad. Además de lo anterior, ha de tenerse en cuenta el Plan Especial de Protección de la Plaza de Baix de Elche, aprobado por Resolución del Consejero de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda y Vicepresidente Tercero del Consejo, de 2 de noviembre de 2009 (Boletín Oficial de la Provincia de Alicante de 25 de enero de 2010). Por lo que se han iniciado actuaciones con el **Ayuntamiento de Elche** y la **Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana** (15015011).

15.3 LICENCIAS URBANÍSTICAS

Como ya se apuntó en el informe de 2014 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. Por este motivo, en 2014 se iniciaron actuaciones de oficio con diez municipios de población diferente en número de habitantes, indicativos de una situación mucho más amplia, a los que se solicitó información sobre los problemas ordinarios que encuentran sus ayuntamientos al tramitar una solicitud de licencia de obras, los tiempos medios de tramitación y los recursos personales y materiales de que disponen. Recibida la información, el Defensor del Pueblo consideró de interés evaluar los procedimientos y tiempos de tramitación de licencias de obra en estos ayuntamientos y formular unas consideraciones como fundamento de las recomendaciones que se dirigieron a dichos ayuntamientos y a la Federación Española de Municipios y Provincias. Todo ello con el fin de hacer más fácil el emprender una actividad que puede dinamizar la economía y redundar de forma positiva en el empleo.

La información recibida, las actuaciones llevadas a cabo y las conclusiones de esta institución han quedado plasmados en un **estudio presentado a las Cortes Generales** en septiembre pasado sobre ***Tramitación de licencias urbanísticas: procedimientos y duración de los trámites***. El estudio presenta la actuación de oficio realizada por el Defensor del Pueblo, y a continuación una recensión de los informes remitidos a esta institución por los ayuntamientos consultados, así como de la respuesta recibida de la Federación Española de Municipios y Provincias. Se hace referencia a todo ello en el parágrafo 2.3.3 de la primera parte del presente informe.

Licencia de primera ocupación

Esta institución se encuentra continuamente con casos de viviendas que disponen de licencia de primera ocupación, y que, sin embargo, no tienen garantizada una prestación adecuada de los servicios básicos. Siguen siendo numerosas las quejas por incidencias con este capital instrumento de comprobación. Se destacan solamente algunas.

Licencia de primera ocupación otorgada por el Ayuntamiento de Seseña (Toledo) a viviendas sin suministro eléctrico. La inexistencia de este servicio debería haber impedido otorgar la licencia de primera ocupación. Además, en caso de otorgarse, como ocurrió aquí, la licencia es ineficaz por cuanto la compañía suministradora no da el suministro. Incluso podría el ayuntamiento haber incurrido en responsabilidad al otorgar una licencia de imposible aplicación.

Es el promotor de las viviendas el obligado a la ejecución de las instalaciones pendientes. Que este no las ejecutara en su día no implica que los reclamantes deban asumir un coste adicional, pues pagaron por unas viviendas que fueran habitables. En resumen, el ayuntamiento otorgó de forma indebida las licencias de primera ocupación. Por lo que debe hacerse cargo del coste, sin perjuicio de su acción de repercutirlo luego a la empresa promotora. Por ello, se sugirió al Ayuntamiento de Seseña que asumiera el

coste de implantación de las instalaciones necesarias que permitieran el suministro efectivo de energía eléctrica a las viviendas. Dicha **Sugerencia** no fue aceptada y esta institución dio por terminadas las actuaciones al no haber sido posible obtener de la Administración una resolución conforme con lo sugerido (14005295).

Otro caso similar de viviendas sin suministro de energía eléctrica que disponen de licencia de primera ocupación, acaece en **Leganés (Madrid)**. Se recordó al ayuntamiento que está obligado a verificar antes de otorgar las licencias que el edificio cumple las condiciones impuestas en la licencia de obras, y que reúne las condiciones de habitabilidad, seguridad y salubridad adecuadas. Solo entonces, debe el ayuntamiento acceder a expedir las autorizaciones para contratar los suministros. El ayuntamiento informó a esta institución que los comparecientes habían optado por ejecutar la instalación requerida por la compañía suministradora del servicio de energía eléctrica y exigir responsabilidades a la empresa constructora de las viviendas ante los tribunales de justicia. Además, el ayuntamiento estaba valorando la imposición de una sanción a la citada empresa por el perjuicio ocasionado (12283095).

Retrasos en la tramitación y concesión de licencias

Se reciben también numerosas quejas sobre retrasos en la tramitación y concesión de licencias. Se destacan dos supuestos.

En el primero de ellos, el interesado manifestaba que desde el año 2011 llevaba solicitando al **Ayuntamiento de Torrelodones (Madrid)** licencia para segregar un terreno. Al parecer, el motivo que impedía la concesión de la licencia es que el terreno se encuentra parte en el término municipal de Galapagar y parte en el de Torrelodones. Según el Ministerio de Fomento, desde el año 1951 la finca se encuentra afectada por la situación de provisionalidad del tramo de línea límite comprendida entre el mojón 12 y 13, «por lo que no es posible pronunciarse sobre la pertenencia de esta finca a uno u a otro municipio, mientras no se resuelva dicha provisionalidad por parte de los ayuntamientos».

Se iniciaron actuaciones con ambos ayuntamientos, dirigidas a conocer las gestiones realizadas por ambos para finalizar el procedimiento de deslinde. El Ayuntamiento de Torrelodones ha elaborado distintas propuestas que han sido presentadas ante el Ayuntamiento de Galapagar. En estas propuestas toda la finca de la familia del compareciente quedaría incluida en el término municipal de Torrelodones. Sin embargo, el Ayuntamiento de Galapagar no ha dado respuesta a dichas propuestas. Por lo que se sugirió al Ayuntamiento de Galapagar que estudiara las propuestas a fin de dar una respuesta al Ayuntamiento de Torrelodones. Esta institución acepta la explicación dada por la Alcaldía de Galapagar y confía en que, en efecto, la solución se encuentre

encauzada y que el deslinde de ambos términos municipales pueda aprobarse a la mayor brevedad (13027696).

El segundo de los casos que se destacan es el planteado por una mercantil propietaria de un **solar en Valencia que venía destinándose a aparcamiento de vehículos desde hace más de treinta años**. Dicho solar fue afectado por las obras de ejecución de una línea subterránea de Metro y apertura de calle. Con este motivo, se ocupó la totalidad de la parcela, obligando a cesar provisionalmente la actividad. Al finalizar las obras sus propietarios han querido reiniciar la actividad en la parte de solar no expropiada. Sin embargo, ello no ha sido posible ya que el ayuntamiento no les otorga la correspondiente licencia. La compareciente solicitó licencia de actividad «con carácter provisional con las garantías y condicionantes que establezca esa Administración». Se solicitó como uso provisional, dado que el solar se encuentra destinado según el Plan del Parque Central, en parte a vía pública y en parte a zona verde. Por toda respuesta, el ayuntamiento emitió «Certificado de Compatibilidad Urbanística», en el cual se concluye que el uso no resulta compatible con la calificación de red viaria y jardines. Sin embargo, precisamente porque es incompatible se solicita licencia de uso provisional. En cualquier caso, la solicitud de licencia seguía sin resolverse de forma expresa. A dicho fin han ido encaminadas las actuaciones.

El informe que el ayuntamiento remitió al interesado le impedía oponerse a la decisión de la Administración, ya que no se completaba con la indicación al interesado de la posibilidad de recurso y el modo y plazo de hacerla efectiva. Por estos motivos, se trataba de una notificación defectuosa que no reúne los requisitos que establece el artículo 58 de la Ley 30/1992. En consecuencia, se sugirió al **Ayuntamiento de Valencia** que dictara resolución expresa sobre la solicitud de licencia formulada por el interesado y se la notificase con expresión de los recursos que contra la misma procedieran. Esta institución está a la espera de recibir la respuesta de la Administración (14024053).

Centros de ocio infantil

Denuncias relativas a los **centros de ocio infantil (ludotecas)** que funcionan como escuelas infantiles y la inactividad de las administraciones autonómica y local. En este caso se han recibido quejas tanto de personas que denuncian el funcionamiento de estos centros sin las condiciones adecuadas, como de aquellas personas que encuentran obstáculos por parte de los ayuntamientos para el ejercicio de esta actividad.

Respecto al primero de estos casos, una interesada denunció que algunos de estos centros son establecimientos que funcionan con una mera licencia de apertura expedida por los ayuntamientos al amparo de la legislación sobre espectáculos, actividades recreativas y establecimientos públicos, para cuya concesión únicamente se

exige que acrediten las condiciones que deben acreditar en general los establecimientos abiertos al público. Sin embargo, operan como centros de educación infantil cuando no reúnen los requisitos básicos relativos a su dotación de personal docente, número máximo de alumnos por grupo y condiciones de sus instalaciones que deben cumplir las escuelas infantiles (14021615).

En contraposición, se ha recibido la queja de los propietarios de una ludoteca de la localidad de Alcázar de San Juan (Ciudad Real) por la aprobación inicial de una Ordenanza Reguladora del Régimen Jurídico y Funcionamiento de Ludotecas, que exige que los menores entre 0 y 3 años estén acompañados de un tutor ajeno a las profesionales del centro, lo que consideran una actitud represiva y discriminatoria hacia su establecimiento. Esta institución comunicó que los ayuntamientos pueden intervenir en la actuación de los ciudadanos mediante la aprobación de Ordenanzas. Además, el Municipio tiene competencias en urbanismo, protección de la salubridad pública, instalaciones de ocupación del tiempo libre, promoción de la cultura y equipamientos culturales, entre otras. Ello implica que puede regular los requisitos y las condiciones que han de reunir los establecimientos públicos o privados ubicados en su término municipal para poder prestar su actividad. Sin perjuicio de lo señalado, se ha solicitado información al ayuntamiento sobre este asunto (15011970).

15.4 PARTICIPACIÓN URBANÍSTICA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN URBANÍSTICA

Esta institución sigue encontrando resistencia por la administración en el cumplimiento de la función pública de dar acceso a la información urbanística y ambiental que esté en su poder y facilitar así la participación en los asuntos públicos. Esta actitud contrasta con el esfuerzo del legislador para que la participación ciudadana en urbanismo sea efectiva. El derecho de información tiene especial relevancia en el campo del derecho urbanístico, donde el control de la observancia de la legalidad, así como la de los planes y demás instrumentos de ordenación y de gestión urbanística, puede ser instada por cualquier ciudadano.

Como ejemplo de ello se citan las actuaciones seguidas con el **Ayuntamiento de Covaleda (Soria)**, que **denegó al autor de la queja el acceso al proyecto de un edificio que había denunciado previamente**, por entender que la estimación de la solicitud constituiría una grave **infracción a la normativa sobre propiedad intelectual**. La causa aducida por la Administración local para denegar la petición es contraria al principio de acceso a los documentos que obran en los expedientes administrativos. Lo que pretendía el interesado al solicitar copia del proyecto era comprobar la adecuación del edificio construido a la normativa. En las materias relativas al suelo y al urbanismo, el derecho a la información y al acceso a los expedientes está directamente relacionado

con la acción pública, que permite actuar a cualquier ciudadano o grupo sin necesidad de acreditar interés directo para asegurar el cumplimiento de la legalidad. Ello implica que los ciudadanos disponen del derecho de acceso y de obtener copia de los expedientes administrativos en cualquier momento de su tramitación o de los documentos que forman parte de expedientes concluidos.

Tampoco cabe sostener que el acceso a un proyecto técnico divulgado que sirvió de soporte para otorgar una licencia vulnere los derechos del autor. Ni siquiera la obtención de copias es considerada por la ley una forma de explotación por terceros de la obra protegida. Uno de los límites a los derechos de autor es no poder prohibir el acceso y reproducción de obras protegidas cuando estas han de constar en expedientes administrativos o judiciales. Si el ayuntamiento estima que ciertos datos que integran el proyecto son confidenciales, entonces de ser posible los separará de la información ambiental y urbanística solicitada y pondrá esta parcialmente a disposición del solicitante (artículo 14 de la Ley 27/2006). Si el proyecto que pretende el interesado consultar contiene datos personales, basta con facilitar únicamente copia en la que se hayan desagregado los datos personales referidos tachándolos.

Una interpretación contraria o distinta no se correspondería con la letra y finalidad de la Ley 27/2006, que pretende otorgar a los ciudadanos un derecho de acceso a la información disponible por las administraciones públicas lo más amplio posible; de ahí las referencias a toda la información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma (artículo 14 de la Ley 27/2006), y de ahí también que las causas de restricción del derecho se encuentren estrictamente tasadas.

Por ello, se formuló al ayuntamiento un Recordatorio de deberes legales para que facilitara a los ciudadanos la información urbanística que soliciten. Y además, se le sugirió que facilitara al interesado el acceso a la documentación que integra el proyecto del edificio denunciado, en cuanto este es soporte de unas obras para las que ha de obtenerse autorización municipal y que, además, figura en un expediente administrativo (artículos 2 y 23 de la Ley 27/2006). El ayuntamiento aceptó ambas resoluciones y anunció que emplazaría al autor de la queja para pudiera examinar la documentación reclamada (14023982). Un caso similar se planteo respecto del Ayuntamiento de Toledo, quien aceptó las consideraciones de esta institución y en su cumplimiento facilitó al interesado el acceso a la información urbanística que venía reclamando (15007051).

Al igual que en los supuestos anteriores, esta institución tuvo que recordar al **Ayuntamiento de Minglanilla (Cuenca)** que la acción para exigir la observancia de la legislación urbanística y de los planes, programas, proyectos, normas y ordenanzas es pública. El autor de la queja solicitó información sobre unos expedientes incoados por la construcción de una vivienda unifamiliar sin licencias ni autorizaciones y en un suelo clasificado como no urbanizable de protección natural. El Defensor del Pueblo sugirió al

ayuntamiento que facilitase al compareciente la información urbanística sobre los expedientes de disciplina urbanística y sancionadora incoados por dicha Administración. En la actualidad esta institución está a la espera de recibir la respuesta del ayuntamiento sobre la aceptación o no de la **Sugerencia** (14003311).

El **Ayuntamiento de Costur (Castellón)** acordó inadmitir el recurso extraordinario de Revisión que había interpuesto el compareciente contra el acuerdo de aprobación de una Modificación puntual de las Normas Subsidiarias (NNSS). La inadmisión de su recurso se acordó sobre la base de los argumentos expuestos por los servicios jurídicos municipales en un informe, cuyo contenido desconocía el autor de la queja, por lo que solicitó copia del mismo. Esta institución estimó incuestionable el interés del compareciente en conocer el contenido completo de dicho informe en cuanto que había fundamentado la inadmisión de su recurso. Además, obra en los archivos municipales, por lo que no cabe sino reconocer el derecho de acceso al interesado, máxime cuando no se atisba qué derechos de terceros ciudadanos han de protegerse con la denegación o qué afectación negativa para el interés público o general se derivaría del acceso. Por ello, se sugirió al ayuntamiento que atendiera la petición y le facilitase, previo pago de las tasas exigibles, copia del informe. La Sugerencia no fue aceptada, por lo que se comunicó al ayuntamiento que se incluiría este asunto en el informe anual a las Cortes Generales, dando por finalizadas las actuaciones (15001950).

La **Asociación de Fabricantes y Constructores de Casas de Madera (AFCCM)**, que agrupa a las principales empresas dedicadas a la Construcción Industrializada (C.I.) solicitó a esta institución que instara al **Ministerio de Fomento** a que dotase a la construcción industrial de una normativa reguladora adecuada a su característico proceso de producción e instalación en las parcelas. Esta institución consideró que debía ser la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo la que considerara en primer termino la posibilidad de iniciar un proceso efectivo de revisión de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE) y del Código Técnico de la Edificación (CTE), que son los textos normativos más directamente implicados en la pretensión. Sin embargo, la Dirección General entendió que las cuestiones planteadas por la asociación guardaban relación, fundamentalmente, con la regulación de la construcción industrial; cuestión que corresponde considerar, en su caso, a los órganos y Administraciones con competencia en materia de normativa técnica industrial.

El Defensor del Pueblo formuló a dicha Dirección General una **Sugerencia** para que a su vez instara a la Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Industria, Energía y Turismo la apertura por ambos centros directivos de un diálogo con las organizaciones empresariales del sector sobre la conveniencia y necesidad de reformas normativas. La Dirección General aceptó la

Sugerencia. Se finalizaron las actuaciones dando traslado a los comparecientes del parecer de la Administración sobre las alegaciones y propuestas que formuló en su día la asociación y que deberán tratarse en el marco del proceso de diálogo que tenga lugar (14008565).

15.5 DEBER DE CONSERVACIÓN

La inactividad municipal ante el deficiente estado de conservación de inmuebles y solares sigue siendo un motivo por el que muchos ciudadanos se dirigen a esta institución. La existencia de conflictos entre denunciante y denunciado no implica que una denuncia carezca de fundamento ni hace desaparecer la obligación de girar visita de inspección para comprobar si el terreno o la construcción cumple las condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos exigibles ni de, posteriormente, ordenar la ejecución de las obras necesarias para conservar dichas condiciones (14021428, 14020602).

No se puede considerar cumplido el deber de reaccionar con la mera notificación de una orden de ejecución de obras de conservación al propietario del inmueble, sino que los técnicos municipales han de realizar un seguimiento y, en caso de que el obligado no haya adoptado las medidas ordenadas, el ayuntamiento deberá declarar el incumplimiento de la orden y adoptar las medidas que procedan para instar a su ejecución (15003891).

Además, instar al cumplimiento del deber de conservación es independiente de las actuaciones que haya de llevar a cabo el ayuntamiento en materia de disciplina urbanística o la Comunidad Autónoma respecto a materias de su competencia (14023316).

Durante el año 2015 se ha producido un incremento de las quejas de ciudadanos que alertan sobre el defectuoso estado de mantenimiento de parques y jardines (15013781, entre otras).

Por último, es necesario mencionar en este apartado el estudio sobre *Seguridad y accesibilidad de las áreas de juego infantil*, realizado por esta institución, del que se da cuenta en el apartado relativo a barreras arquitectónicas y urbanísticas y de forma más detallada en el parágrafo 2.3.4 de este informe.

15.6 DISCIPLINA URBANÍSTICA

La inactividad municipal ante las denuncias y los retrasos durante la tramitación de los expedientes continúa dando lugar a quejas por las que los ciudadanos se dirigen a esta

institución. El Defensor del Pueblo sigue advirtiendo que estos retrasos de la actuación municipal no están justificados y dan lugar a la caducidad de expedientes y prescripción de infracciones. Esta institución sigue recordando que las potestades de protección de la legalidad (inspeccionar, adoptar las medidas necesarias para la restauración del orden urbanístico infringido y reponer los bienes afectados al estado anterior y, por último, sancionar a los responsables de las infracciones) son de ejercicio inexcusable y que las autoridades y funcionarios están obligados a iniciar y tramitar los procedimientos establecidos para el ejercicio de tales potestades.

La finalidad es evitar que el incumplimiento de la norma pueda beneficiar a los infractores y perjudicar al propio municipio y a sus vecinos (12025132, 13025506, 14008339, 14024045).

Estos retrasos, además, no se producen únicamente durante la fase de tramitación del expediente, sino también tras su resolución. El restablecimiento de la legalidad urbanística vulnerada no se produce automáticamente con la orden de ejecución de actuaciones sino cuando los técnicos municipales comprueban que efectivamente se ha cumplido lo ordenado (15006237).

La imposición de una multa coercitiva que no es abonada y tampoco es exigida carece de toda efectividad como medio de ejecución forzosa. Por ello, esta institución ha recordado que el importe de las multas debe exigirse conforme a las normas del procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva (13030487).

Se debe dejar constancia del grave problema a que se enfrentan los adquirentes de buena fe de inmuebles afectados por una orden de demolición dictada dentro de un expediente de disciplina urbanística, cuya incoación no fue inscrita por el ayuntamiento en el Registro de la propiedad y que, por tanto, el comprador desconocía. El texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana establece que será inscribible en el Registro de la Propiedad la incoación de expedientes sobre disciplina urbanística o restauración de la legalidad urbanística, o de aquellos que tengan por objeto el apremio administrativo para garantizar tanto el cumplimiento de las sanciones impuestas, como de las resoluciones para restablecer el orden urbanístico infringido. Para ello, se hará constar la incoación mediante anotación preventiva, que se practicará sobre la finca en la que recaiga el correspondiente expediente. Tales anotaciones caducarán a los cuatro años y podrán ser prorrogadas a instancia del órgano urbanístico actuante o resolución del órgano jurisdiccional, respectivamente.

En el caso del ciudadano que presentó la queja mencionada, la normativa aplicable en el momento de la incoación del expediente (1992) no establecía la obligación de proceder a la anotación preventiva en el Registro de la Propiedad. El Defensor del Pueblo recomendó coordinar la acción administrativa con el Registro de la

Propiedad mediante la utilización de los mecanismos establecidos en la legislación hipotecaria para la inscripción y anotación preventiva de actos de naturaleza urbanística, garantizando así una mayor seguridad jurídica y evitando daños a terceros adquirentes de buena fe, aunque estos tuvieran la posibilidad de ejercer acciones civiles contra el vendedor, en el caso de que se produjeran casos como el que dio lugar a la queja (15006237).

15.7 BARRERAS ARQUITECTÓNICAS Y URBANÍSTICAS

Durante el año 2015, se iniciaron actuaciones por la **suspensión de la actividad de las comisiones técnicas de trabajo del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y la Supresión de Barreras de la Comunidad de Madrid**. La suspensión se debería a la falta de medios y recursos personales y económicos. Este Consejo es un órgano de participación externa y consulta; entre sus funciones se incluye el asesoramiento, información, propuestas de criterios de actuación y fomento de la accesibilidad, de conformidad con la Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas.

Se solicitó información sobre cómo iba a afectar la paralización de la actividad de las comisiones técnicas a las funciones asignadas al Consejo y cómo se iba a dar respuesta técnica específica a los proyectos que se desarrollan en el transporte, el urbanismo y la edificación en el territorio de la Región si estas comisiones no tienen actividad. Las actuaciones siguen en curso (15012253).

En relación con la accesibilidad continúa produciéndose un retraso importante en la **aprobación del II Plan Nacional de Accesibilidad**. El plazo otorgado por el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social finalizó el 30 de noviembre de 2014. El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad informa puntualmente sobre los progresos, pero reconoce que no avanza con rapidez (13031743).

Dentro de las actuaciones más importantes que ha llevado a cabo esta institución durante el año 2015 en materia de accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas, cabe mencionar las actuaciones de oficio con quince comunidades autónomas, al constatar que solo dos de ellas disponían de legislación en materia de seguridad de las zonas de juego infantil en espacios públicos. Estas actuaciones han culminado en el año 2015 en el **estudio sobre la *Seguridad y accesibilidad de las áreas de juego infantil*** en España, presentado ante las Cortes Generales en dicho año.

Durante la elaboración del estudio se constató que existen pocos parques infantiles adaptados en nuestro país que permitan la integración de todos los niños, con y sin discapacidad. Este déficit, que suele pasar inadvertido para la población no

afectada, supone un problema no solo para los niños, que no pueden acceder ni utilizar las instalaciones, sino también para los padres y cuidadores, que no disponen de espacios de recreo donde los pequeños puedan interactuar en condiciones de igualdad con otros niños de su edad.

Desde el punto de vista de la seguridad, las conclusiones son las siguientes: la Administración general del Estado carece de unas normas mínimas de seguridad que regulen la instalación, conservación y mantenimiento de las áreas de juego infantil existentes; sin embargo, tanto la administración estatal, como la autonómica y la local tienen competencia en la materia. Esta laguna hace que en muchos lugares no este garantizado que la instalación se haya ejecutado correctamente ni que se realizan periódicamente tareas de mantenimiento. Esta institución considera que establecer unos requisitos mínimos de seguridad y un protocolo de instalación y mantenimiento contribuiría decisivamente a reducir el riesgo de accidentes, supondría una garantía para los usuarios y facilitaría la labor de los técnicos, generalmente municipales.

El Defensor del Pueblo ha dirigido recomendaciones a las distintas administraciones territoriales, para que actúen en el ámbito de sus competencias garantizando la seguridad en el uso de estos espacios públicos.

Esta institución es consciente de la situación económica actual de los municipios y de que la adaptación del entorno urbano a unos criterios de accesibilidad y de eliminación de barreras arquitectónicas no puede ser total ni inmediata, pero reclama que haya avances graduales y constantes para hacer que las áreas de juego de nuestras ciudades y pueblos sean más seguras y más accesibles. Por ello, el Defensor incluyó en las recomendaciones en materia de accesibilidad contenidas en el estudio que las Comunidades Autónomas continúen subvencionando por medio de los Fondos de Supresión de Barreras Arquitectónicas los programas de los entes locales y que los ayuntamientos aprueben ordenanzas de requisitos mínimos de accesibilidad de las áreas de juego infantiles municipales; que incluyan en los Planes Municipales de Accesibilidad las intervenciones en las áreas de juego infantil y, finalmente, que lleven a cabo una adaptación progresiva de las áreas de juego infantil a los criterios de accesibilidad al efectuar las tareas de mantenimiento y reposición.

15.7.1 Barreras arquitectónicas en edificios públicos y entorno urbano

Durante el año 2015, se han concluido casi todas las actuaciones iniciadas tras la presentación por parte del **Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad** de 44 quejas, dentro de su campaña «100 denuncias 100». El balance de los resultados ha sido positivo y las administraciones consultadas han mostrado su disposición a colaborar. En algunos casos, se han eliminado las barreras detectadas

(14020094) y en otros, el problema planteado ya está en vías de solución (14020106, entre otras).

Únicamente la **Cámara de Comercio de Navarra** no estimó motivada la queja recibida, informó de que no tenía previsto acometer obras que implicasen la adecuación a la normativa y, además, que no tenía condición de Administración Pública, conforme al artículo 9 de la Ley Orgánica reguladora de esta institución. Por lo que informó que no iba a adoptar ninguna medida, con lo que se dieron por finalizadas las actuaciones (14020100).

Se han detectado retrasos en el suministro de información por parte de las administraciones públicas a entidades que tienen competencias para tramitar denuncias sobre esta materia, como la **Oficina de Atención a la Discapacidad del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**. Esta Oficina es el órgano del Consejo Nacional de la Discapacidad, de carácter permanente y especializado, encargado de promover la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Su ámbito de competencias es variado e incluye, entre otras materias, espacios públicos urbanizados, infraestructuras y edificaciones; transportes; bienes y servicios a disposición del público; relaciones con Administraciones Públicas; Administración de justicia y patrimonio cultural.

Entre sus funciones se incluye la de estudiar y analizar las consultas, quejas o denuncias en materia de discriminación por razón de la discapacidad y, para ello, debe recabar información. Por ello, el Defensor del Pueblo recomendó al ayuntamiento de Madrid que, de conformidad con los principios de coordinación y colaboración, cuando esa Oficina solicite información a una administración, esta debe facilitársela en un tiempo razonable (14022007).

Discrepancia entre varias administraciones acerca de la responsabilidad en el mantenimiento, conservación y eliminación de barreras y la falta de comunicación, coordinación y cooperación entre ellas. Es el caso de una denuncia formulada ante la Oficina de Atención a la Discapacidad relativa al estado de conservación y las **deficiencias de accesibilidad** y barreras arquitectónicas detectadas en **los tramos peatonales existentes en dos vías, una de salida y otra de acceso a la A-6 a la altura del Palacio de la Moncloa**. La Oficina comunicó al denunciante que existía una discrepancia entre el Ayuntamiento de Madrid, la Demarcación de Carreteras del Estado en Madrid y el Consorcio Urbanístico Ciudad Universitaria de Madrid respecto a sus competencias en esa zona. Los tres consideraban que no era un tema de su competencia. La Oficina de Atención a la Discapacidad intentó, sin éxito, que las partes implicadas se coordinaran para estudiar el problema planteado. Por ello el interesado acudió a esta institución.

De la información recibida se deducía que el Consejo de Dirección del Consorcio Urbanístico de la Ciudad Universitaria de Madrid aprueba los proyectos y obras de carácter urgente en el contexto de dicha área, que luego financia el Ayuntamiento de Madrid. También la Demarcación de Carreteras del Estado desarrolla actuaciones sobre los elementos existentes de forma consensuada con el Consorcio Urbanístico, a través de la presentación y aceptación de propuestas de actuaciones prioritarias realizadas por el Consorcio.

Tras recibir la queja del interesado, el Defensor del Pueblo inició actuaciones con las administraciones involucradas y solicitó información sobre la titularidad de los viales. Finalmente, el Ayuntamiento de Madrid reconoció que el itinerario denunciado discurría por viales de titularidad municipal y remitió un informe con unas propuestas de actuación que contribuirían a mejorar el trazado actual. Por ello, se solicitó al Ayuntamiento de Madrid información sobre si va a ejecutar las propuestas de actuación contenidas en el Informe sobre Accesibilidad. Las actuaciones siguen en curso (14018526).

15.7.2 Barreras arquitectónicas en edificios privados

Dentro de las denuncias presentadas ante esta institución por el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad se encuentran las relativas a edificios privados como salas de cine (14020031), una sucursal de un banco (14020089), un centro de congresos (14020097), un teatro (14020098) y un restaurante (14020107).

El Comité denunciaba la **vulneración del Código Técnico de la Edificación, en concreto del Documento Básico de Seguridad de Utilización y Accesibilidad (DB SUA)**. Este Documento establece unas exigencias para los edificios con el objeto de facilitar el acceso y la utilización no discriminatoria, independiente y segura a las personas con discapacidad. Sin embargo, el plazo habilitado para que los edificios existentes se adecuen, en todo aquello que sea susceptible de ajustes razonables, a las condiciones de accesibilidad recogidas en el Documento Básico finaliza el 4 de diciembre de 2017, conforme al 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 su inclusión social. Todavía, por tanto, se está a tiempo de realizar ajustes razonables en los edificios para mejorar la accesibilidad, aunque el comienzo de estos trabajos no puede demorarse mucho más. Mientras tanto, el Código Técnico es aplicable a las obras de edificación de nueva construcción y cuando se realicen intervenciones en los edificios existentes.

15.7.3 Ayudas públicas para la supresión de barreras arquitectónicas en edificios privados

El número de quejas sobre **retrasos en el procedimiento de otorgamiento de las ayudas autonómicas para financiar la instalación de ascensores en la Comunidad de Madrid** asciende a más de mil; durante 2015 se han seguido dirigiendo ciudadanos al Defensor del Pueblo en relación con este asunto.

La queja inicial se presentó en nombre de varias comunidades de vecinos que habían solicitado este tipo de ayudas al amparo de una normativa que establecía una línea de ayudas por el setenta por ciento del presupuesto, con un límite de cincuenta mil euros, y que se encontraban sin resolver a fecha de la presentación de la queja, o se resolvieron de acuerdo con el artículo 20 de la Ley 4/2012, reconociendo un máximo de quince mil euros.

Aunque la queja inicial afectaba a veintisiete comunidades de propietarios, la reclamación se ha ido ampliando a muchas comunidades más, así como a personas físicas solicitantes de la subvención o miembros de una comunidad de propietarios que la habían solicitado. La magnitud del número de quejas, así como las repercusiones económicas de la cuestión, aconseja por razones de economía procedimental iniciar una actuación de oficio.

En la última respuesta (30 de julio de 2015) la Administración informó que la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación no había tenido crédito adecuado y suficiente para convocar ayudas tras la entrada en vigor del Decreto 88/2009, por el que se regulan las ayudas económicas a la rehabilitación de edificios residenciales y recuperación de entornos urbanos, que incluye las subvenciones para la instalación de ascensores para el período 2009/2012, ni durante todo el período de su vigencia, hasta diciembre de 2012. Por lo que no había sido posible reconocer ninguna ayuda solicitada conforme a dicho marco.

Sin embargo, esta institución tiene conocimiento (a través de las informaciones proporcionadas por la administración) de la firma del Convenio de Colaboración con el Ministerio de Fomento para la ejecución del Plan Estatal 2013-16. El Real Decreto 233/2013, que lo aprueba, contempla como actuación subvencionable la instalación de ascensores (programa de Fomento de la Rehabilitación Edificatoria, artículo 20.3). Por otra parte, en el proyecto de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 2016 se contempla un gasto por importe de 37.805.612 € en materia de vivienda. Atendiendo a lo indicado, se ha solicitado a la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid que informe si durante el ejercicio 2016 va a resolver las solicitudes de ayuda para instalación de ascensores, que estén pendientes de tramitación; y si tiene previsto convocar nuevas ayudas (14000779 y 15014771).

16 ADMINISTRACIÓN LOCAL

Consideraciones generales

Durante 2015, han sido casi quinientas las quejas relacionadas con las siguientes materias de Administración Local: organización y régimen jurídico, responsabilidad patrimonial de las Entidades locales, territorio y población, bienes locales, así como sobre actividades y servicios públicos municipales. Además de estas, también se han presentado muchas quejas sobre otras competencias de las corporaciones locales si bien, por razones de organización de este informe, se han incluido en otros capítulos (empleados locales, vivienda, medio ambiente, urbanismo, asuntos sociales, tributos, tráfico, contratos, etcétera).

Hay que señalar que muchos ciudadanos acuden al Defensor del Pueblo sin haber cumplido con el requisito previsto en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, de plantear previamente ante las administraciones competentes los problemas que les afectan (15000031, 15002003, 15007833). También han sido frecuentes las quejas rechazadas por no aportar los suficientes datos objetivos o fundamentos jurídicos que apoyen esa disconformidad con la actuación local que denuncian (15000323, 15003004, 15012140).

En algún caso, los datos aportados han sido tan escasos que ni siquiera se pudo deducir cuál era la Administración interviniente en el problema y, en otros, las exposiciones de los hechos fueron tan abstractas o difusas que se tuvo que pedir más concreción de las situaciones denunciadas y que las acompañasen de determinados documentos (15011839, 15011717, 15008576).

Algunos ciudadanos han formulado quejas en las que mostraron su desacuerdo con la prestación de un determinado servicio municipal. Cuando esa disconformidad versaba sobre la forma e intensidad con que se prestaban los servicios públicos y dado que no solían aportar suficientes elementos objetivos que pudieran servir de comparación, esta institución no podía tramitar esas quejas, ya que entra dentro de la discrecionalidad de la administración el modo en el que se prestan dichos servicios.

Aunque los servicios públicos pueden ser mejorables o prestarse de forma más frecuente, con mayor intensidad, rapidez o amplitud, ello no es motivo para iniciar actuaciones al respecto, ya que los medios humanos, técnicos o materiales de las administraciones públicas no son ilimitados y hay que establecer una priorización que no puede satisfacer a todos los ciudadanos (15001842, 15013259). Del mismo modo han

sido rechazadas aquellas quejas que han mostrado un desacuerdo con una decisión de la Administración basada en informes de los servicios técnicos competentes, por entrar igualmente dentro de la discrecionalidad en la apreciación del interés público (15013061).

16.1 ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Como en años anteriores, los ciudadanos han seguido presentando quejas porque **la Administración no facilita la información que necesitan sobre los asuntos locales, ni el acceso a los archivos y registros al que estos tienen derecho, tanto en su calidad de ciudadanos como cuando también han adquirido la condición de concejales**. Salvo que se tratase de una petición masiva de documentos o de una solicitud imprecisa o genérica que conllevara un entorpecimiento del normal funcionamiento del servicio público, esta institución ha defendido esas pretensiones ya que la transparencia y objetividad en la actuación de la Administración y el derecho de los vecinos a la participación en los asuntos públicos, propicia que no se pongan trabas al ejercicio de ese derecho (15014430, 15010927, 15013691).

A veces, incluso no se ha facilitado la consulta de determinados documentos que son de acceso libre cuando anteriormente fueron objeto de difusión pública, como las actas de los plenos o los textos de las ordenanzas, con desconocimiento de lo que disponen diversas normas y del principio de la transparencia que debe guiar la actuación de la Administración (15000299, 15007785).

Algunos ayuntamientos no daban respuesta expresa a las solicitudes, reclamaciones y recursos que presentaban los ciudadanos. En estos casos, se recordó a sus alcaldes que tenían la obligación de contestar expresamente, ya que así lo exige la ley y el cumplimiento de los principios administrativos de eficacia y de sometimiento pleno a la ley y al Derecho (15006095, 15014430).

Esta institución ha iniciado una **actuación de oficio ante la Federación Española de Municipios y Provincias** a la vista de las reiteradas quejas presentadas por ciudadanos que, bien como meros asistentes a las sesiones de los plenos de los ayuntamientos, bien en su condición de concejales, exponían **su disconformidad con que los alcaldes no permitieran que se pudiera grabar su desarrollo**. Algunos de esos alcaldes prohibían la grabación sin una mínima motivación; otros aducían una facultad discrecional que derivaría de su potestad de policía y control del orden público en el desarrollo de las sesiones, o que ello no estaba expresamente previsto en ninguna norma; o que podía grabarse el sonido pero no las imágenes para proteger la intimidad de los concejales. Tras exponer esta institución las diversas normas, sentencias e informes de la Agencia Española de Protección de Datos que ampararían esas

grabaciones, se ha solicitado a dicha Federación que valorara la conveniencia de remitir a los alcaldes y presidentes de las demás entidades locales que la integran, una circular con los antecedentes expuestos para que permitieran las grabaciones de las sesiones plenarias (15013746, 15010669, 15001349).

16.2 ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Algunos concejales se han dirigido a esta institución solicitando su amparo ya que **los alcaldes de sus respectivos ayuntamientos no les permitían acceder a la información concreta que precisaban para el desempeño de su función**. El Defensor del Pueblo ha sostenido el criterio de que procedía que se les facilitaran esos datos concretos que versaban sobre asuntos de competencia municipal, ya que eran necesarios para poder ejercer mejor las funciones propias de su cargo. El derecho a la información de los concejales está ligado al derecho constitucional de participación política y es independiente del derecho de acceso de los ciudadanos.

Se ha tramitado una queja en la que un concejal no podía acceder a unos documentos concretos; el alcalde no atendió la sugerencia que se le formuló argumentando que dicho concejal había dimitido. Esta institución indicó que ello no era impedimento para facilitar la información pedida a otro concejal del mismo Grupo Político Municipal; además, la petición debió entenderse concedida por silencio positivo. También se señaló a ese alcalde que, incluso, se podría facilitar el acceso al formulante de la queja por tener la condición de vecino del Municipio, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (14023987, 14018961).

Algunos concejales han solicitado el amparo del Defensor del Pueblo al no disponer de un despacho para reunirse de manera independiente y recibir visitas de ciudadanos, o de un buzón para la correspondencia que se les dirige, o por carecer material de oficina, etcétera, mientras que otros Grupos Políticos Municipales de su misma Corporación sí contaban con esos medios materiales (15010602).

16.3 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ENTIDADES LOCALES

Algunas Corporaciones locales aplican la doctrina de «huida del derecho administrativo» en algunas de las entidades creadas para gestionar determinados servicios públicos y mantienen que, a pesar de pertenecer al sector público y perseguir fines de interés general, su personalidad es privada y se rigen en todo por el derecho mercantil y civil. Un ejemplo de ello es el que se ha producido en materia de **responsabilidad patrimonial**

derivada del funcionamiento anormal de un servicio público como es el abastecimiento domiciliario de agua potable.

Esta institución considera que cuando un ciudadano sufre alguna lesión en sus bienes como consecuencia de la ejecución de unas obras realizadas en la red general de suministro de agua, la empresa pública encargada de gestionar ese servicio público tiene que asumir la responsabilidad de esa actuación y no derivar la reclamación hacia la empresa contratista privada que haya ejecutado materialmente la obra para que, en su caso, ese ciudadano tenga que iniciar acciones civiles contra esta.

Como consecuencia de ello, el Defensor del Pueblo ha mostrado su desacuerdo con la postura sostenida por una empresa pública, encargada de gestionar ese servicio, que informó que al ser una sociedad mercantil, se regía por el derecho privado y, por tanto, los eventuales daños que se causasen a terceros en el ejercicio de su actividad no estaban sujetos al régimen de responsabilidad patrimonial de la administración. Esta institución considera que la naturaleza de esa responsabilidad es objetiva, lo que impide la práctica que viene desarrollando tal empresa pública. En consecuencia, se ha recomendado que atienda cualquier reclamación de este tipo que presente un ciudadano, sin perjuicio de repercutir posteriormente en la empresa contratista la indemnización que proceda. Esta recomendación ha sido rechazada (14013385).

También se han dado casos en que los ayuntamientos han reconocido ante esta institución la existencia de una responsabilidad patrimonial por daños en los bienes de un ciudadano, y en los que se han producido retrasos en el cobro de la correspondiente indemnización. Así sucedió en la queja presentada por la inundación en una vivienda debido a las malas condiciones del alcantarillado y en la que, tras haber firmado el autor de la queja la conformidad con la valoración de la compañía de seguros del ayuntamiento, transcurrieron meses sin que se abonara en su totalidad la cantidad acordada. El ayuntamiento informó a esta institución que el retraso se había debido a discrepancias surgidas con la compañía aseguradora y que se había efectuado el abono de la parte de la indemnización que quedaba (15005309).

16.4 TERRITORIO Y POBLACIÓN

Algunos ciudadanos han tenido **dificultades para empadronarse y otros han sido dados de baja de oficio en el padrón por su ayuntamiento sin seguirse el procedimiento previsto** y sin que hubiesen cambiado sus domicilios. En cuanto a los primeros, el problema lo han tenido muchos extranjeros a los que se les exigía presentar más documentos de los legalmente previstos o a los que se les reclamaba su presencia física en las dependencias municipales, exigencias estas que no tienen los nacionales. Con ello, se les ha impedido hacer uso de algunos servicios asistenciales; de salud, de

educación, de transporte, etcétera. Un ayuntamiento ha llegado a adquirir la costumbre de trasladar a la Policía Nacional la documentación presentada por los extranjeros que solicitaban empadronarse para que examinaran si su estancia en España era legal o no, cuando esta cuestión nada tiene que ver con la normativa que regula el Padrón de Habitantes (14005099, 15006972).

En algún caso, la actuación municipal desarrollada ante las solicitudes de empadronamiento ha estado fundada en decisiones subjetivas de los alcaldes so pretexto de una escasez de recursos económicos y personales, o en que no podía comprobarse si los solicitantes residían realmente o no en los lugares indicados. Esos retrasos en la tramitación del alta padronal también conllevaban que no pudiera incluirse a esas personas en el censo electoral con la suficiente antelación para ejercer su voto en esos municipios. Se ha dado el caso de una persona que no conseguía ser empadronada en un municipio de menos de cien habitantes en el que residía y que también denunció que, por el contrario, en el Censo Electoral de Residentes Extranjeros (CERE) de 2015 figuraban cinco personas que no residían habitualmente allí, ya que únicamente vivían durante el tiempo de la recolección, sin que el ayuntamiento les hubiera dado de baja de oficio (14021805, 15008086).

Por lo que se refiere a los ciudadanos que han sido dados de baja de oficio del padrón de habitantes sin audiencia previa, generalmente se trata de extranjeros no comunitarios y la razón alegada por los ayuntamientos actuantes ha sido simplemente «por inclusión indebida» en los domicilios en los que se habían empadronado. Además de indicar en sus quejas que seguían residiendo en los mismos domicilios, los interesados señalaron que no fueron debidamente informados de que se estaba siguiendo un procedimiento de oficio de baja del Padrón y que, cuando han querido darse de nuevo de alta, se les ha denegado verbalmente ya que no podían aportar el NIE en vigor que se les requería u otra autorización oficial de residencia en vigor (15001500, 15000641, 15003771).

En otras ocasiones, algunos ciudadanos que viven en casas alejadas del núcleo principal o en chabolas, acuden al Defensor del Pueblo porque sus ayuntamientos demoraban sus empadronamientos. Este es el caso de un ciudadano que incluso ha tenido que acudir a la vía judicial para que su ayuntamiento lo empadronara ya que no fue admitida la Sugerencia que esta institución le había formulado y en la que se expusieron los fundamentos que amparaban su pretensión. En otros casos, esta institución ha conseguido el empadronamiento de ciudadanos que vivían en chabolas una vez que el ayuntamiento comprobó que realmente residían ahí (14003327, 15007499).

16.5 BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

Algunos ayuntamientos no cumplen con su obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes, ya que no solo no hacen uso de sus potestades de investigación o de deslinde, sino que, en los casos en los que está acreditada la ocupación por terceros del dominio público municipal, tampoco ejercen las potestades que legalmente tienen atribuidas de recuperación de oficio y de desahucio administrativo.

En muchas quejas son los vecinos los que muestran interés en velar por el patrimonio público e instan a los ayuntamientos a investigar la situación de un bien y, en su caso, a que recuperen su posesión. En una de ellas, los técnicos municipales ya habían informado en el año 2010 de que el suelo ocupado por una construcción era un bien de dominio público por lo que debía restituirse como vial público de uso peatonal. A pesar de los acuerdos municipales encaminados a conseguir el desalojo de esa construcción y su demolición, no se ejecutaron las medidas acordadas por lo que esta institución sugirió al ayuntamiento que procediese a ejecución por vía subsidiaria (15002446).

También se sugirió al **Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón (Madrid)** que incorporara un camino al Inventario de Bienes Municipales, lo inscribiera en el Registro de la Propiedad y ejecutara las obras de reparación necesarias en el puente que hay en dicho camino para garantizar su uso público, el acceso rodado de vehículos, en definitiva su adecuada conservación (15004925).

En similares términos se dirigió esta institución al **Ayuntamiento de Llaurí (Valencia),** que había manifestado no poder acometer la reparación de un camino al no disponer de fondos para ello. Esta institución es consciente de que los medios económicos con los que cuentan los ayuntamientos son limitados y frecuentemente muy escasos para poder atender todas las necesidades vecinales. Sin embargo, los ayuntamientos tienen la opción de imponer contribuciones especiales con motivo de la ejecución de proyectos de obras referentes a la modernización y reparación de caminos rurales como medio para su financiación. En este caso, se sugirió al ayuntamiento que ejecutara las obras de reparación necesarias en el camino para garantizar el acceso rodado de vehículos y su adecuada conservación, previa imposición y ordenación de contribuciones especiales, si fuesen necesarias. La Administración local respondió que las obras de conservación y mantenimiento de caminos públicos se estaban ejecutando previa obtención de subvenciones de otras entidades. Entendía que en ese momento existían otros caminos de titularidad municipal con necesidades más urgentes. Por ello, se tuvo la **Sugerencia** por rechazada (15003097).

16.6 ACTIVIDADES Y SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Vías públicas urbanas

Se han presentado quejas en las que los ciudadanos expusieron su disconformidad con el estado en que se encontraban las calles, ya que sus pavimentos tenían baches o las aceras tenían obstáculos que obligaban a los peatones a transitar por sus calzadas. Las actuaciones desarrolladas por esta institución han ido encaminadas a contrastar las versiones de esos hechos expuestas por los ciudadanos máxime cuando las pruebas aportadas no siempre han reflejado suficientemente lo denunciado. Aunque en ocasiones la información facilitada por los respectivos ayuntamientos ha dado lugar al cierre de la queja porque las inspecciones de los servicios municipales no han verificado la existencia de la irregularidad expuesta en las quejas, en otros casos se ha conseguido la adopción de medidas que mejoraron la situación anterior: se han arreglado las aceras y asfaltado ese tramo de calle (15011643, 14021589).

Cementerios

Disconformidad con el modo en que los ayuntamientos prestan el servicio público de cementerio. En alguna queja se ha alegado que el Concejal competente en el servicio de cementerio había decidido por la vía de hecho la modificación de los horarios de los enterramientos sin la suficiente publicidad y antelación, lo que implicó, además de un grave daño moral, que se efectuara un enterramiento de forma precipitada ya que, al ser verano, no podía posponerse hasta que se volviera a abrir ese recinto público. Se ha solicitado al ayuntamiento información sobre estos extremos. Las actuaciones siguen en curso (15011439).

Diferentes precios existentes cuando en el municipio hay más de un cementerio. El ayuntamiento remitió al Defensor del Pueblo una copia de los documentos relativos a los acuerdos municipales sobre las adjudicaciones de las obras de reforma y ampliación de los dos cementerios efectuadas en 2001 y 2006, respectivamente. Se informó a esta institución que en tales ampliaciones se habían aplicado las normas que regulan el cobro de las tasas por la prestación de los servicios de esos dos cementerios. Las tasas tienen que cubrir el coste de los servicios municipales, por lo que el ayuntamiento optó por la opción legal de que fueran diferentes en ambos cementerios, ya que las ampliaciones se hicieron en distintas épocas y fueron muy distintos los importes de las obras realizadas que debían amortizarse. Esta institución consideró que era razonable la existencia de dos tarifas distintas en los dos cementerios, por lo que dio por finalizadas las actuaciones (15000975).

Actividad de fomento municipal

Disconformidad con la actuación del Ayuntamiento de Cartama (Málaga) por no repartir con igualdad las entradas gratuitas para que los niños de la localidad pudiesen utilizar las atracciones de feria de las fiestas patronales. El ayuntamiento informó que solamente se beneficiaban de esas entradas los alumnos de primaria y guarderías de centros públicos; quedaban excluidos los alumnos de centros concertados y privados. Esta institución indicó a esa Corporación local que esa actuación se tenía que haber encuadrado en el presupuesto municipal en concepto de subvenciones. También se indicó que para el reparto de las entradas se debería haber tenido en cuenta los ingresos máximos anuales de las familias que podrían beneficiarse y, con la antelación necesaria, haber efectuado una convocatoria pública. Así, o con otro procedimiento similar, se habría conseguido que esas entradas gratuitas se hubiesen concedido con arreglo a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación exigidos en la ley. El ayuntamiento no ha aceptado la sugerencia (15006271).

Instalaciones deportivas y culturales

Algunos ayuntamientos han aprobado ordenanzas fiscales reguladoras de los precios públicos por prestación de servicios, en las que se establece que los ciudadanos que residen en ese mismo Municipio paguen menos que los no residentes por el uso de las instalaciones municipales de carácter deportivo y cultural o por la participación en los cursos que allí se imparten. Esta institución viene defendiendo que tal práctica no es acorde con el principio de igualdad de todos los usuarios en las tarifas de los servicios, salvo reducciones que atiendan únicamente a la capacidad económica, que es lo previsto en la ley.

En principio, todos los usuarios tienen que pagar la misma cantidad por los servicios municipales que utilizan. Ello no significa uniformidad absoluta, pues se admite el trato diferente (como tarifas reducidas o bonificadas) cuando concurran circunstancias legalmente previstas y a favor de sectores desfavorecidos. No cabe el trato diferente entre personas, categorías o grupos que no se puedan encuadrar en alguno de esos supuestos legales, ya que ello podría dar lugar a discriminación en el caso de que algún ciudadano tuviera que pagar una tasa o un precio público más elevado por el mero hecho de residir en otro municipio distinto del que presta esas instalaciones o cursos culturales.

Si un ayuntamiento considera que sus residentes deben contar con una preferencia en el uso de los servicios y actividades municipales, ya que son quienes más contribuyen a su sostenimiento, se debería estudiar otra alternativa que fuera conforme

con la ley. La solución se halla en la aplicación de bonificaciones, subvenciones o ayudas a los usuarios que atiendan a su capacidad económica y demás circunstancias legalmente previstas, o también a través de otras alternativas, conformes con la ley y distintas de la vía tributaria (14008795, 15015666).

Quejas por el uso de herbicidas en parques y jardines públicos. La institución solicita información a la Administración local para comprobar si se cumple la normativa en cuanto a productos autorizados, niveles de capacitación de los usuarios profesionales, requisitos sobre acceso y horarios para el empleo de los productos en zonas públicas; precauciones en caso de grupos vulnerables; medidas para la protección de las aguas, requisitos para la gestión de los envases, información al público, etcétera (15002246,15011063).

17 FUNCIÓN Y EMPLEO PÚBLICOS

Consideraciones generales

La creación de empleo público ha estado sujeta a importantes restricciones presupuestarias en los últimos años. Dichas restricciones se han mantenido, aunque limitadas ya que la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, estableció que, a lo largo de ese año, no se procedería en el sector público a la incorporación de nuevo personal, exceptuándose de la citada limitación una serie de sectores y administraciones que se contemplan en el artículo 21 de la mencionada norma. Con esta excepción, las incorporaciones de personal al servicio del sector público durante 2015 han supuesto un relativo aumento, respecto a años anteriores, tanto de nuevas plazas como de plazas de promoción interna para la progresión en la carrera profesional desde niveles inferiores a los superiores.

El incremento hasta el 50 % de la tasa de reposición permitida a ciertos sectores y administraciones considerados prioritarios, pese a suponer una mejoría respecto de la situación anterior, implica una reducción neta de los efectivos disponibles, acentuada con el mantenimiento de las restricciones a la contratación de personal laboral temporal y al nombramiento de funcionarios interinos.

Especial relevancia han tenido las convocatorias extraordinarias de personal, a fin de dar respuesta al objetivo de priorizar la lucha contra el fraude fiscal y laboral establecido en la normativa de racionalización y sostenibilidad financiera de la Administración local, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional.

17.1 OFERTA PÚBLICA DE EMPLEO

Incumplimiento de los plazos de convocatoria

Como en informes anteriores, cabe destacar en este ámbito el incumplimiento del mandato contenido en el Estatuto Básico del Empleado Público, respecto a la ejecución de ofertas de empleo público, en el plazo improrrogable de tres años. Aún están pendientes de la correspondiente convocatoria los procesos selectivos correspondientes a ofertas de empleo de 2009 y 2010. En otros casos, ofertas de empleo anteriores, están todavía en curso o han finalizado en fechas recientes con varios años de retraso.

Es el caso de las pruebas selectivas para el acceso a la condición de personal estatutario fijo en las categorías de médicos de familia, médicos pediatras, diplomados

sanitarios en enfermería, matronas, fisioterapeutas y auxiliares de clínica en la **Comunidad de Madrid**.

Las pruebas selectivas derivadas de ofertas de empleo público del año 2009, y en algún caso (como el de los fisioterapeutas) de las ofertas de los años 2006 y 2007, no fueron convocadas hasta septiembre de 2012 y no finalizaron hasta dos años después, en el mes de mayo del año 2015 (15003277).

Cabe citar también lo acontecido con los procesos selectivos correspondientes a las categorías de Técnico Especialista en Radiodiagnóstico, en Laboratorio y Celador, convocados por la **Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias**, que corresponden a la oferta de empleo público del año 2007 y que todavía no han finalizado, pese a que algunas de las convocatorias se publicaron en los años 2010, 2011 y 2012. En la misma comunidad autónoma sucede algo parecido con la convocatoria para la provisión de 182 plazas vacantes de personal laboral de carácter indefinido de Auxiliar de Enfermería para el Complejo Hospitalario Universitario de Canarias, correspondiente a la oferta pública de empleo de 2007 y cuyo primer ejercicio se celebró en abril de 2015, sin que en el momento de redactar este informe se tenga información alguna sobre las previsiones de desarrollo y finalización de este proceso selectivo (14008429, 15014066, entre otras).

Esta situación se superpone a las restricciones de las ofertas públicas de empleo de los años posteriores, que ha dado lugar a una participación masiva en los procesos selectivos convocados, lo que en parte explica el retraso en las convocatorias y la duración de sus procesos selectivos.

Lo anterior ha llevado en los casos mencionados, y en otros supuestos similares, a **recomendar** a las respectivas administraciones la adopción de medidas para que las convocatorias derivadas de las ofertas de empleo público se realicen en los plazos legalmente previstos y que se agilice la realización de las pruebas selectivas correspondientes.

17.2 DESARROLLO DE LOS PROCESOS SELECTIVOS

Paralización de los procesos selectivos

La falta de información sobre los motivos por los que se paraliza por dilatados períodos de tiempo el desarrollo de los procesos selectivos en curso, genera incertidumbre entre los aspirantes sobre su correcto desarrollo. Las quejas recibidas apuntan a que este problema se da con mayor frecuencia en los procesos selectivos convocados por las administraciones locales, aunque no exclusivamente, como se desprende de lo ocurrido con el concurso oposición convocado en la **Comunidad de Madrid**, en el año 2009, para

la consolidación de empleo de carácter laboral de Auxiliar de Hostelería, que a la fecha de elaboración de este informe no se había resuelto, estando a la espera de información sobre los motivos de este retraso (15002918).

De las quejas planteadas se desprende que estas situaciones ponen en riesgo la confianza de los eventuales interesados en que el acceso a la función pública discurra de manera objetiva e imparcial, conforme a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como en la exigencia de buena administración a las que se deben todas las administraciones públicas en su proceder.

Desde el Defensor del Pueblo se ha instado a las administraciones a gestionar los procesos selectivos de modo más transparente, informando a los aspirantes de las vicisitudes que se produzcan en su desarrollo, y a adoptar formalmente, en el plazo más breve posible, las decisiones que al respecto se estimen oportunas (14019649, 15008767).

17.3 TRANSPARENCIA EN LOS PROCESOS SELECTIVOS

También, con carácter general, y aunque ya ha sido advertido en otros informes anuales precedentes, sigue siendo amplio el número de quejas planteadas en relación con la falta de transparencia de los procesos selectivos y con las dificultades de acceso a la información relativa a aquellos.

La discrecionalidad técnica de los tribunales, a juicio del Defensor del Pueblo, no debería asociarse a la ausencia de motivación de sus decisiones, ni a una motivación tan escasa que no permita dilucidar mínimamente los motivos de su decisión en el proceso en el que han actuado.

Acceso a la documentación

La exigencia de solicitud de información y su acceso en los procesos selectivos, debe satisfacerse de manera ágil, con objeto de que los solicitantes tengan acceso a la información con anterioridad a la finalización de tales procesos. Así se evitarían impugnaciones innecesarias por falta de información y se obtendría una reducción de la litigiosidad en la materia.

Se debe poner de nuevo el acento en la necesidad de que las administraciones pongan especial empeño en garantizar la transparencia y en facilitar el acceso a la información en los procesos selectivos, con objeto de que los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad no puedan ser puestos en duda en su desarrollo. La transparencia de la actuación de los poderes públicos, al permitir el acceso de la

ciudadanía a las fuentes de información administrativa, frente a la idea de secreto y reserva, fomenta la responsabilidad de las autoridades públicas.

No son infrecuentes los casos en los que las administraciones deniegan infundadamente o no motivan los actos denegatorios de solicitudes de acceso a documentación obrante en los procesos selectivos.

El Defensor del Pueblo ha llevado a cabo en 2015 actuaciones ante la **Secretaría General de la Administración de Justicia**, en defensa del derecho de un aspirante al cuerpo de tramitación procesal a obtener una copia de la hoja de respuestas de los exámenes realizados. En este caso, el interesado había extraviado la hoja de respuestas autocopiativa que le había sido entregada el día de la realización del examen, y la denegación del acceso a este documento se basó simplemente en que en las bases de la convocatoria no estaba prevista la entrega de ulteriores copias.

Tanto la ley de transparencia, como la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establecen que, en sus relaciones con las administraciones públicas, los ciudadanos tienen derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y obtener copias de los documentos contenidos en ellos.

A juicio de esta institución, nada impedía la entrega al aspirante de una copia de la hoja de respuestas, pues ello forma parte del derecho de acceso a un expediente en el que se es parte interesada, sin que frente al ejercicio de tal derecho quepa oponer la ausencia de previsión específica en las bases de la convocatoria ni el hecho de haber sido entregada en su momento la hoja autocopiativa. Por ello, se procedió por parte de la Administración a la revisión de la resolución adoptada y a la entrega de la copia solicitada. El derecho a obtener copia de los documentos obrantes, en los procedimientos en los que los ciudadanos sean parte, debe prevalecer frente a las previsiones específicas de las bases de una convocatoria que no pueden interpretarse de manera que restrinjan o limiten el ejercicio de un derecho reconocido por la ley. Dicha **Sugerencia** fue aceptada (15005820).

Tribunales de selección

Una de las claves fundamentales de la credibilidad de todo proceso de selección para el acceso al empleo público gira en torno a la imparcialidad y objetividad de los órganos de selección, lo que implica que su composición debe quedar completamente al margen de toda influencia debiendo asegurarse al máximo la independencia de su actuación, primando los principios de especialización, imparcialidad y profesionalidad.

Destacan al respecto las actuaciones desarrolladas ante el **Ayuntamiento de Alcorcón** (Madrid), en relación con las pruebas selectivas de promoción interna en el cuerpo de la policía local. Varios participantes solicitaron al Defensor del Pueblo que se personara en dichas pruebas y supervisara su desarrollo ulterior para garantizar la transparencia del proceso y el pleno acatamiento a los principios de igualdad, mérito y capacidad al existir firmes indicios de que se habían producido filtraciones previas del contenido de la prueba antes de su realización.

Si bien no corresponde a esta institución intervenir activamente en la celebración de pruebas selectivas, pues son los órganos propios de la Administración, y en particular el tribunal nombrado para dichos procesos, quienes deben garantizar directamente la transparencia de las pruebas y su sometimiento a los principios constitucionales mencionados, se iniciaron actuaciones ante los indicios de irregularidades en el desarrollo del proceso.

Como resultado de tales actuaciones se constató que las pruebas selectivas, cuyo tercer ejercicio se había realizado hacía más de un año, se mantenían en una situación de pendencia en la que incluso se ignoraba por parte de la autoridad convocante si la prueba celebrada estaba anulada o no. Esta situación afectaba incluso a la convocatoria misma de las pruebas selectivas, ya que por parte del ayuntamiento se planteaba la posibilidad de proceder a su anulación, en función del criterio que sostuviese al respecto la asesoría jurídica de la corporación –cuya titularidad estaba, además, vacante– y de que fuese aplicable al caso la institución de la caducidad.

Se deducía que, pese al tiempo transcurrido y los persistentes y firmes indicios de irregularidades, no se habían tomado decisiones tendentes a la depuración de las posibles responsabilidades administrativas y penales en las que se hubiera podido incurrir.

Sobre la base de lo anterior, se formularon diversas **recomendaciones** a la corporación para que se emitieran con urgencia los informes jurídicos pertinentes sobre la anulación o mantenimiento de la convocatoria y las pruebas celebradas; que se resolviera con el mismo carácter de urgencia lo que procediese y, en función de ello, se adoptaran las decisiones correspondientes para finalizar el proceso selectivo o, en su caso, convocar nuevas pruebas para la cobertura de las plazas afectadas y, por último, que se iniciaran con urgencia las acciones procedentes para depurar posibles responsabilidades. Dichas recomendaciones están pendientes de respuesta (15001796).

17.4 ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO DOCENTE

Requisitos de formación pedagógica y didáctica

En el caso del acceso al empleo público en el ámbito de la docencia, los cambios normativos provocados como consecuencia de la aplicación del nuevo marco de titulaciones y de sus requisitos, en la ley de educación, han dado lugar a diversas quejas por parte de numerosos ciudadanos que durante el año 2015 quisieron acceder a la función pública docente no universitaria. La mayoría de ellas, relacionadas con la exigencia de poseer el título de máster universitario acreditativo de la formación pedagógica y didáctica que vino a sustituir al denominado certificado de aptitud pedagógica (desde 2008).

Un amplio número de quejas se han basado en la desigualdad que se producía entre las personas que terminaban sus estudios universitarios a partir del 1 de octubre de 2009 con relación a aquellas que los habían finalizado antes, y que se encontraban exentas de obtener el citado máster.

El Defensor del Pueblo señaló en todos estos casos que dicha desigualdad era aparente y que el legislador no se encuentra impedido de realizar las modificaciones normativas que considere más adecuadas en materia de empleo público docente. La incorporación de nuevas exigencias normativas no produce una lesión a la igualdad, ya que todo cambio normativo supone en sí mismo una modificación del status quo precedente.

En todo caso, el Defensor del Pueblo apreció ciertas disfuncionalidades en el proceso de adaptación a esta nueva exigencia. En primer término, por la complejidad de la evolución normativa y su variabilidad, con sucesivas y reiteradas modificaciones. Esto dificulta poder tener una visión armónica y de conjunto de la normativa aplicable, que afecta a los destinatarios de estas nuevas exigencias y a las propias administraciones educativas en la interpretación y aplicación de estas, que no ha sido en todos los casos uniforme.

El examen de las numerosas quejas recibidas puso de manifiesto cierto desacompasamiento entre los cambios normativos producidos y los recursos docentes y formativos puestos a disposición de los que deseaban acceder al ejercicio de la docencia.

Profesores técnicos de Formación Profesional

Esto se evidenció, por ejemplo, en el caso de la queja planteada por un amplio colectivo de funcionarios interinos en Andalucía. Se trataba de un colectivo de Profesores Técnicos de Formación Profesional, en posesión de la titulación universitaria de

diplomatura, que de acuerdo con la ley debían poseer una formación pedagógica y didáctica de nivel de Postgrado para proseguir en su tarea de impartición de enseñanzas de formación profesional. Sin embargo, al no disponer de la titulación de grado no podían acceder al título de máster (15008580).

La disposición adicional primera del Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, emplazaba al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte a desarrollar una formación pedagógica y didáctica equivalente para el profesorado que, por razones derivadas de su titulación, no pudiera acceder a los estudios de máster.

No fue, sin embargo, hasta la publicación de la Orden EDU/2645/2011, de 23 de septiembre, cuando el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte desarrolló la formación equivalente al máster para la formación pedagógica y didáctica, estableciéndose su exigibilidad a partir del 1 de septiembre de 2015, de conformidad con la Orden ECD/1058/2013, de 7 de junio. Para poder obtener la citada formación pedagógica los Profesores Técnicos de Formación Profesional debían realizar dicha formación equivalente, pero sin embargo denunciaban que desde la Administración educativa, las plazas ofertadas no fueron suficientes.

Con el fin de conocer el alcance de la situación manifestada, esta institución solicitó a la **Junta de Andalucía** que informara del número de profesores que integran sus bolsas de interinos de Profesores Técnicos de Formación Profesional y que carecen de la formación pedagógica y didáctica equivalente.

La Junta de Andalucía indicó que a fecha de 10 de diciembre de 2015 eran 3.709 los profesores no acreditados, de una bolsa de empleo integrada por 5.976 personas, lo que supone un 62 % de los Profesores Técnicos de Formación Profesional que forman parte de la bolsa de empleo interino de la Junta de Andalucía.

Asimismo, la Comunidad Autónoma de Andalucía informó que había acordado con la Universidad Internacional de Andalucía una inmediata oferta de los estudios desarrollados en la Orden EDU/2645/2011, de 23 de septiembre, para este colectivo, sin indicar, hasta el momento de cierre del presente informe el número concreto de plazas ofertadas.

Sin embargo, de la información facilitada, se deduce que la Universidad Internacional de Andalucía oferta estos estudios desde fechas recientes, ya que únicamente 17 alumnos han finalizado hasta la fecha sus estudios. Por otro lado, el número de plazas ofertadas no es superior a las 32, ya que en el momento actual solo 32 participantes están en disposición de finalizar los estudios este año en la citada Universidad.

Esta institución solicitó, asimismo, del **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte**, datos del número de plazas públicas ofertadas por la Universidad Nacional de

Educación a Distancia (UNED) conducentes a la adquisición de la formación equivalente al máster para la formación pedagógica y didáctica, con el objeto de valorar un incremento de las plazas, si fuera necesario.

Según datos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, las plazas ofertadas fueron de 200 por asignatura para todo el territorio nacional en el año 2015.

Asimismo, señaló que la oferta de 200 plazas al año de la UNED no podía ser incrementada alegando que la citada universidad se encuentra al límite de sus recursos, sin realizar un análisis sucinto de la situación, y de si la posible demanda provocada por los cambios normativos podía ser garantizada con la oferta actual de plazas.

En resumen, desde el Defensor del Pueblo se constató que para el año 2015, y en referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía, existía un colectivo de 3.709 profesores que carecían de la formación pedagógica y didáctica equivalente, para los que se ofertaron 32 plazas públicas en la Universidad Internacional de Andalucía, aunque este dato puede variar al no disponerse de información relativa a otras Universidades Públicas Andaluzas, y 200 plazas públicas por asignatura ofertadas desde la Universidad Nacional de Educación a Distancia, para todo el territorio nacional, y por lo tanto, en competencia con otros profesores que ejercen su actividad en otras comunidades autónomas.

Desde el Defensor del Pueblo se señaló la necesidad de adecuar la oferta de estudios a los cambios normativos con objeto de que no se vean expulsados de la profesión docente un amplio colectivo de personas que encuentran como principal problema la insuficiencia de plazas en las universidades públicas que les permitan adquirir los estudios que normativamente se les están exigiendo. Sin embargo, desde el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte esta posibilidad ha sido rechazada, como se indicó, y desde la Junta de Andalucía, hasta la fecha se carece de una respuesta.

Las consecuencias de esta realidad son claras. Aparte de dificultar que numerosos profesores puedan adquirir la formación para poder ejercer su profesión, las administraciones cuentan con menos profesionales en sus bolsas de interinos. Para el caso de Andalucía, esta reducción es del 62 % de los participantes de la citada bolsa. Esto ha provocado que dicha administración educativa se vea abocada a realizar en próximas fechas una convocatoria de bolsa extraordinaria de las especialidades en las que no hay personal suficiente para cubrir el servicio educativo en el curso académico 2015-16, dándose el riesgo de que, finalmente, puedan no ser cubiertas.

Valoración de méritos académicos

También en alusión al acceso a la función pública docente, se debe hacer mención a la **Recomendación** realizada por el Defensor del Pueblo al **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** de iniciar las actuaciones necesarias para dar una nueva redacción al apartado sobre méritos académicos –del Anexo I del Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, por el que se aprueba el reglamento de ingreso, acceso y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación–, con la finalidad de incluir expresamente en el mismo, entre los títulos valorables, los de grado correspondientes a la vigente ordenación del sistema universitario español.

La **Recomendación** es el resultado de una queja que presentó un ciudadano al observar que, de acuerdo al citado real decreto, su título de grado, al no ser equivalente a los antiguos títulos de licenciado, arquitecto o ingeniero, debía ser valorado en el apartado de otros méritos, lo que daba como resultado que su puntuación pudiera ser distinta en razón de la comunidad autónoma convocante, tal y como prevé el citado real decreto por causa de la actual redacción del apartado sobre otros méritos académicos.

Esta situación, a juicio del Defensor del Pueblo, genera una elevada inseguridad jurídica que debe ser resuelta a través de los cambios normativos propuestos en la recomendación, de cuya aceptación o no, por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, hasta el momento de cierre de este presente informe, no se tiene constancia.

Reserva de plazas para personas con discapacidad

Se han recibido quejas de personas con discapacidad de Asturias y Madrid que forman parte de las bolsas de empleo para personal docente interino, en las que ponen de manifiesto el presunto incumplimiento por las administraciones de esos territorios de la reserva legal de plazas a favor de personas con discapacidad. Las actuaciones se han iniciado recientemente y están en curso. No obstante, debe advertirse la necesidad de que las administraciones públicas adopten los instrumentos necesarios para que las medidas favorecedoras del acceso al empleo público de las personas con discapacidad se vean reflejadas, no solo en las ofertas de empleo público y en los procesos selectivos establecidos, sino también en las citadas bolsas de empleo de personal interino.

17.5 PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

La provisión de puestos de trabajo está presidida por los principios de publicidad, mérito y capacidad. Las actuaciones llevadas a cabo en 2015 por el Defensor del Pueblo se han centrado principalmente en los sistemas de provisión a través de concurso de méritos y

de comisiones de servicio, así como sobre la cobertura por interinidad de determinadas plazas.

Bases de las convocatorias

La determinación concreta de los méritos que hayan de ser valorados en un concurso se inserta en el marco organizativo de la Administración, que dispone en este ámbito de un amplio margen de discrecionalidad a la hora de concretar los méritos baremables y la puntuación que se les asigne.

Indicativo de lo mencionado puede ser el proceso selectivo seguido en el **Ayuntamiento de Bullas (Murcia)** en el año 2008 para el nombramiento de un directivo de una sociedad municipal, en el que se han constatado graves defectos en las bases de la convocatoria y en el desarrollo del proceso selectivo: la falta de definición del órgano encargado de la selección, la confusión respecto a la exigencia de presentar un proyecto y la modificación de la oferta de trabajo tras la selección del candidato. El ayuntamiento todavía no ha reconocido estas irregularidades, también detectadas por el secretario del Ayuntamiento, y no ha resuelto la reclamación presentada hace ya siete años por otro aspirante al puesto (14012071).

Esta institución insiste ante las administraciones en que las bases de las convocatorias relativas a la baremación de los méritos han de ser concretas, concisas y claras, de manera que no se induzca a error en los aspirantes. Deben incluirse y especificarse en las propias bases los criterios interpretativos que vayan a aplicarse con la finalidad de que estos procedimientos gocen de mayor transparencia y objetividad.

Ejemplo de estas actuaciones fueron las llevadas a cabo ante la **Dirección General de la Policía** que aceptó la **Recomendación** efectuada de incluir en las bases de futuras convocatorias esos criterios interpretativos a los que antes se ha hecho mención (14022255).

Valoración de méritos

En los concursos de provisión de puestos de trabajo, numerosas quejas incidieron en la opacidad de las valoraciones de los méritos alegados realizados por las comisiones de valoración y a las dificultades a la hora de acceder a la información solicitada a dichas comisiones. Nos remitimos a lo ya indicado con relación a los tribunales de selección, siendo las consideraciones allí expuestas igualmente aplicables a la presente cuestión.

Cabe mencionar en este apartado la aceptación, por parte de la **Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana,** de la

Sugerencia formulada por el Defensor del Pueblo, relacionada con la necesidad de valorar los méritos, tanto anteriores como posteriores a la fecha de adquisición de la condición de funcionario de carrera, en el concurso de traslados de funcionarios docentes del cuerpo de maestros, para la provisión de plazas en el ámbito de gestión de la Generalitat Valenciana convocado mediante Resolución de 16 de octubre de 2014, conforme con lo dispuesto en los apartados 5.1 y 5.2 del Anexo III de la Orden ECD/1800/2014.

La señalada sugerencia se realizó a partir de la queja formulada por una funcionaria que planteaba su disconformidad con que la Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana no valorara los cursos de formación realizados con anterioridad a la adquisición de la condición de funcionario de carrera.

Esta institución, a la vista de la normativa aplicable, entendió que la interpretación realizada por la consejería era muy restrictiva y que la valoración en exclusiva de los méritos acumulados por los funcionarios desde la adquisición de tal condición podía contrariar el principio de capacidad, al no tenerse en cuenta todas aquellas actividades formativas relacionadas con los ámbitos expresados en los apartados 5.1 y 5.2 del Anexo III de la citada Orden que fueron realizadas con anterioridad a la adquisición de dicha condición (15005433).

Derecho al cargo

La movilidad del personal, y la convocatoria de los concursos de provisión de puesto de trabajo, debe garantizar el respeto de los principios constitucionales reguladores de la función pública.

A raíz de una queja presentada por una funcionaria del Principado de Asturias, se advirtió que en determinadas circunstancias los sistemas de movilidad han servido para entorpecer el derecho al ejercicio del cargo que la Constitución reconoce a los que ejercen u ocupan cargos y funciones públicas (14023824).

Esto se constató en una convocatoria de puestos de trabajo en la citada comunidad autónoma del año 2009, resuelta mediante la Resolución de 7 de octubre de 2010.

Dicha convocatoria de puestos de trabajo fue declarada ilegal mediante Sentencia de mayo de 2010, confirmada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 1 de abril de 2011, al declarar nulas de pleno derecho sus bases 3.4 y 4.4.

Sin embargo, al haberse resuelto la convocatoria con anterioridad a la declaración por sentencia firme de su nulidad, se removió a una funcionaria de su puesto de trabajo.

En ejecución de la sentencia, la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno del Principado de Asturias dictó la Resolución de 12 de mayo de 2012 que resultó, a juicio del Defensor del Pueblo, insatisfactoria por dos razones. Primero, porque no se permitió que la funcionaria removida, sin base legal, pudiera retornar a su puesto de trabajo, y en segundo lugar, por el hecho de que, a pesar de que en la citada ejecución se preveía convocar un nuevo proceso selectivo acorde con la sentencia dictada, desde la publicación de la citada Resolución de 2012 hasta ahora, según la información remitida desde el Principado de Asturias, dicha convocatoria aún no se ha producido.

Como consecuencia, el Defensor del Pueblo tuvo que formular dos **Recomendaciones** a la **Consejería de Hacienda y Sector Público del Principado de Asturias**:

- proceder a la revisión de oficio de la base tercera de la Resolución de 15 de mayo de 2012 (que señala que: «los funcionarios que hubieran sido adjudicatarios de los puestos y que mantengan su titularidad podrán continuar en el desempeño provisional de estos, sin perjuicio de la reserva de su destino definitivo anterior si lo tuvieran, al que pueden retornar si así lo solicitan expresamente»), por ser contraria al artículo 23.2 de la Constitución, al permitir el mantenimiento de los efectos de la Resolución de 7 de octubre de 2010 que se sustenta en una convocatoria nula de pleno derecho que ha propiciado la remoción de un funcionario sin base jurídica suficiente;
- proceder, sin demora, y sin perjuicio de la anterior recomendación, a la aprobación de una nueva convocatoria ajustada a derecho, cuyas bases no contengan la anulada y que sea conforme su contenido a la sentencia de instancia de conformidad a la base cuarta de la citada Resolución de 15 de mayo de 2012. Todo ello en garantía del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Hasta el momento de cierre del presente informe se desconoce si la Administración autonómica las ha aceptado.

Subsanación de errores u omisiones

Se debe recordar que las convocatorias de puestos de trabajo en las administraciones públicas deben ser respetuosas con las normas básicas procedimentales, en concreto con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, debiendo su texto, y su interpretación, realizarse de manera conforme con la citada norma.

Si bien la doctrina del Tribunal Supremo ha señalado que las bases de la convocatoria son la «ley del concurso», no pueden contrariar o ser interpretadas en contra de lo que la citada ley señala.

Este parece ser el supuesto acaecido en la queja presentada ante la **Consejería de Educación de la Generalitat de Cataluña**, que excluyó a una funcionaria de un concurso de traslados por consignar erróneamente el código de especialidad, introduciendo un número no establecido en las bases.

La Administración, en una interpretación contraria a derecho de las bases, excluyó a la funcionaria sin otorgarle el plazo legal para subsanar el error padecido, lo que no casa con lo establecido en el artículo 71 de la citada Ley 30/1992.

Por ello, se realizó, el correspondiente **Recordatorio de deberes legales**, en este sentido, con objeto de que la Generalitat de Cataluña, aplique lo dispuesto en el citado artículo 71.

Asimismo, y con el fin de garantizar que en un futuro no se produzcan situaciones similares, se resolvió formular una **Recomendación** a la **Secretaría de la Conferencia Sectorial de Educación**, para que, a través de su comisión de personal, dictara una resolución vinculante que garantizará que en futuras convocatorias de concursos de traslados de ámbito estatal para personal funcionario de los cuerpos docentes contemplados en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, consideren de manera expresa la posibilidad de subsanación reflejado en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A fecha de cierre del presente informe no se tiene constancia de que se haya aceptado o no la recomendación formulada por esta institución (15007561).

Comisiones de servicios

La comisión de servicios se caracteriza por ser un sistema de provisión de puestos de trabajo sujeto a la cobertura de una «urgente e inaplazable necesidad», como expresamente señala el Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, lo que implica, precisamente, no prolongar estas situaciones provisionales y temporales.

La concesión de las comisiones de servicios es una facultad que corresponde a la Administración, de acuerdo con sus atribuciones de autoorganización, pues disfruta de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus

estructuras y de concretar o configurar organizativamente el estatus del personal a su servicio.

Esta institución no cuestiona el ejercicio de la potestad de autoorganización que las administraciones ostentan para apreciar cuándo concurren supuestos de «urgente e inaplazable necesidad» para que un puesto de trabajo deba ser cubierto en comisión de servicio por un funcionario que reúna los requisitos establecidos para su desempeño. Ahora bien, el ejercicio de esa potestad debe someterse a ciertos límites, sin que se puedan llevar a cabo actuaciones que produzcan, con respecto a otros funcionarios interesados en la cobertura de dichos puestos, desigualdad o discriminación al no ser ofertadas determinadas vacantes que continúan cubiertas durante años en comisión de servicios.

Si bien la Administración no está obligada a ofertar en los concursos todas las plazas vacantes, pues ello no se deduce del contenido de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, ya que está dotada de capacidad para decidir qué vacantes han de ofertarse, ello no implica que se actúe sin sujeción a control alguno pues su ejercicio tiene como contrapartida que la exclusión de ciertas plazas se motive, se justifique y se integren conceptos como las «necesidades organizativas» que llevan a excluir ciertas plazas y a ofertar otras.

La Administración tiene que acreditar y motivar que ha valorado la conveniencia de no sacar a concurso todas las plazas vacantes, incluidas las que están ocupadas en comisión de servicio y en qué forma ese modo de proceder viene a satisfacer un interés público. No puede olvidarse que el artículo 64.5 del Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, aprobado por el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, dispone que con carácter general los puestos de trabajo cubiertos temporalmente, mediante comisiones de servicio voluntarias o forzosas, han de ser incluidos, en su caso, en la siguiente convocatoria de provisión por el sistema que corresponda.

Sobre la base de estas argumentaciones se llevaron a cabo actuaciones ante la **Dirección General de la Policía** ya que en las plantillas de Galicia, Asturias y Ceuta hay un elevado porcentaje de puestos ocupados en comisión de servicios desde 2007 que, en la actualidad, continúan prorrogándose, sin que las correspondientes vacantes hayan sido convocadas por los sistemas reglamentarios de cobertura de puestos.

Lo anterior cobra relevancia en cuanto a que el derecho de movilidad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía interesados en la cobertura de dichas plazas, a través de los sistemas ordinarios de provisión de puestos, quede limitado según la apreciación discrecional que hace esa administración al decidir no ofertar en los

concursos esos puestos cubiertos en comisión de servicios, ya que no se ofrecen en los concursos a los funcionarios policiales unas vacantes que pueden ser de su interés.

Por ello se **recomendó** al citado centro directivo respetar, en el ejercicio de la potestad de autoorganización, el carácter excepcional y provisional de las comisiones de servicio, así como motivar las razones y criterios que avalan la falta de convocatoria a través de concurso ordinario de méritos de las plazas que están cubiertas en comisión de servicios, a efectos de conciliar el interés público en el ejercicio de la función policial con las legítimas expectativas de los funcionarios en la cobertura de determinadas plazas.

De la reciente respuesta trasladada se desprende la aceptación de las recomendaciones citadas, si bien se continúa llevando a cabo su seguimiento (14018029).

Supuesto similar fue el planteado en la queja presentada por un ciudadano que señalaba que un puesto de Subdirector/a Provincial del Instituto Social de la Marina ocupado en comisión de servicio desde abril de 2014 no había sido ofertado en la convocatoria de provisión de puestos posterior de junio de 2015. Ello podría implicar el incumplimiento de lo establecido en el ya mencionado artículo 64.5 del Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado.

Frente a ello, la administración manifestó que no había ilegalidad en su actuación justificando la misma en la necesidad de dar una mínima estabilidad y continuidad en la ocupación de los puestos.

El Defensor del Pueblo debe recordar que la cobertura de un puesto de trabajo mediante comisión de servicio debe ponerse en relación con los intereses generales a los que la Administración sirve con objetividad, tal y como señala el artículo 103.3 de nuestra norma fundamental, careciendo de relevancia jurídica cualquier otra necesidad no basada en aquellos. La comisión de servicio como procedimiento extraordinario de provisión de puestos de trabajo supone abrir un paréntesis a los principios de igualdad, merito y capacidad que el sistema ordinario de concurso garantiza, de tal manera que solo la concurrencia de un factor con relevancia constitucional, como el señalado en el artículo 103.3, puede justificar satisfactoriamente dicho paréntesis, hasta que se procede a la provisión de tales puestos por algún procedimiento ordinario (15014664).

Personal interino en la Administración local

La interinidad debe tener carácter excepcional y solo podrán cubrirse de tal modo vacantes por razones de necesidad o urgencia, en tanto no haya sido posible su

provisión por funcionarios de carrera a través de los demás sistemas contemplados en la norma.

El hecho de que plazas vacantes estén ocupadas por funcionarios interinos durante dilatados períodos de tiempo sin que estas se oferten a los funcionarios de carrera, o que no se dé una adecuada publicidad a la existencia de vacantes ocupadas interinamente, limita el derecho de estos a optar a esas plazas que personal y profesionalmente pueden ser de su interés.

La provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional en la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha sido objeto de diversas quejas por el elevado porcentaje de plazas ocupadas en régimen de interinidad durante prolongados períodos de tiempo.

De las actuaciones desarrolladas ante la **Dirección General de la Función Pública** y ante la **Dirección de Ordenación del Territorio y Administración Local de la Junta de Castilla y León,** se ha constatado la existencia de una discrepancia de criterios entre ambas administraciones sobre los efectos de la adjudicación por concurso de puestos de trabajo desempeñados por funcionarios interinos a funcionarios de carrera cuando estos, tras tomar posesión de la plaza, acceden inmediatamente a otro puesto de trabajo mediante un nombramiento provisional.

Cuando esto ocurre, el funcionario interino que ocupa la plaza permanece en su desempeño sin que medie oferta alguna para su provisión, al considerarse que no ha habido ocupación efectiva del puesto de trabajo y que no se ha producido el cese del personal interino, inherente a la toma de posesión por el funcionario de carrera.

Esto provoca la anómala situación de que el mismo personal interino desempeñe durante largos períodos de tiempo puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación nacional.

Ello da lugar, también, a que los puestos de trabajo no se oferten a otros aspirantes para su desempeño, y a que se impida su cobertura a través de otros mecanismos de provisión preferentes respecto del nombramiento interino.

Asimismo implica que no se dé publicidad a la existencia de vacantes o a la situación de cobertura interina, ni siquiera en los limitados términos de publicación de su existencia en el Boletín Oficial de la provincia respectiva.

En el caso concreto aquí tratado, para que esto suceda se requiere, además, la connivencia de la corporación en la que se produce, ya que, el nombramiento provisional para el desempeño de otro puesto de trabajo de un funcionario de carrera que ha obtenido por concurso la plaza ocupada interinamente es, en todo caso, necesaria la autorización de la corporación en la que se cesa.

Al margen de otras consideraciones que podrían efectuarse sobre la temporalidad y excepcionalidad de los nombramientos interinos, la situación constatada en las actuaciones desarrolladas deja sin contenido la previsión normativa a tenor de la cual los funcionarios deben permanecer en cada puesto de trabajo obtenido por concurso un mínimo de dos años, previsión contenida en la vigente Ley de Bases de Régimen Local que no ha sido objeto de desarrollo reglamentario para concretar las posibles excepciones a la misma.

Valoradas las disfunciones señaladas, esta institución ha formulado las siguientes **Recomendaciones** a la **Secretaría de Estado de Administraciones Públicas**: promover el incremento de la oferta de plazas de nuevo ingreso en los cuerpos y escalas de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional para aproximar el número de puestos de trabajo y el de funcionarios integrantes de estos colectivos; agilizar el desarrollo reglamentario del artículo 92 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local actualmente en trámite; incluir en dicho desarrollo reglamentario los términos precisos de cumplimiento de la obligación de permanencia de dos años en el puesto obtenido por concurso, tanto en primer destino definitivo como en los ulteriores, precisando las excepciones a este principio; arbitrar un mecanismo de publicidad accesible, permanente, actualizado y adicional a la publicación en el Boletín Oficial provincial de las plazas ocupadas interinamente para que puedan ser solicitadas por los funcionarios de carrera de Administración local con habilitación de carácter nacional interesados en las mismas. Las citadas recomendaciones están pendientes de respuesta (15007334).

17.6 RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO

Un año más se han llevado a cabo actuaciones ante diversas administraciones locales en relación con la falta de elaboración, aprobación y aplicación de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo.

De acuerdo con el Estatuto Básico del Empleado Público y la Ley de Bases de Régimen Local, las administraciones públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos; la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Son, por lo tanto, las relaciones de puestos de trabajo instrumentos fundamentales para la ordenación del empleo público y un mecanismo que aporta y garantiza transparencia a su gestión. Debe insistirse pues en la necesidad de que las administraciones dispongan de este instrumento, aun reconociendo las dificultades frecuentemente alegadas para su elaboración y

aprobación, especialmente por parte de entidades locales y corporaciones que disponen de limitados medios para afrontar la tarea.

Consecuencia de la falta de Relación de Puestos de Trabajo es, por ejemplo, la inconcreción de los puestos de trabajo susceptibles de ser cubiertos por policías locales en situación de segunda actividad.

La segunda actividad en los cuerpos de policía local se configura como una situación administrativa de carácter especial que establecen los municipios para garantizar la aptitud psicofísica de sus miembros, según la cual se pasará a desarrollar otro puesto de trabajo, determinado por el municipio y adecuado a la categoría que se ostente, bien por haber llegado a determinada edad o bien por no reunir las adecuadas u óptimas aptitudes psicofísicas para la prestación de estos servicios.

Por tanto, los puestos que se reservan a segunda actividad para los miembros de los cuerpos de la policía local han de estar incorporados como tales en la correspondiente relación de puestos de trabajo que tiene que aprobar el ente local o, al menos, y hasta que la citada relación de puestos sea aprobada, en un catálogo de puestos de trabajo.

Esta institución insiste ante las administraciones municipales en la necesidad de acometer, a la mayor brevedad posible, los trabajos necesarios para elaborar la Relación de Puestos de Trabajo y, entre tanto, adoptar las medidas necesarias para determinar el correspondiente catálogo de puestos de segunda actividad a cubrir por policías locales en dicha situación, a efectos de garantizar el instrumento imprescindible para la organización de su estructura interna. Ejemplo de estas actuaciones han sido las desarrolladas ante el **Ayuntamiento de Peñaranda de Bracamonte** (Salamanca) (14009158).

Acceso a determinadas plazas en la Administración militar

En el ámbito de la Administración militar se han llevado a cabo actuaciones al limitar el acceso a determinados puestos en el extranjero o en organismos internacionales de carácter administrativo al personal militar con alguna limitación psicofísica, cuando la citada limitación no es en absoluto incompatible con las funciones a desarrollar en el puesto en cuestión, lo que puede generar discriminación no solo desde el punto de vista de su condición personal sino también en el desarrollo de su carrera profesional, pues aun reuniendo la preparación técnica y profesional exigida en las convocatorias y demostrada durante su carrera, son excluidos de la participación en las mismas, cuando realmente pueden desempeñar las funciones inherentes a los referidos puestos en igualdad de condiciones que el resto de solicitantes.

Tras las actuaciones indicadas, la **Subsecretaría de Defensa** informó que la nueva instrucción dictada en 2015 había ampliado los destinos en el extranjero a los que puede acceder el personal apto con limitaciones, pues, además de aquellos en los que así se especifique, podrán ocupar todos los puestos en las Representaciones Militares ante los Organismos Internacionales de Seguridad y Defensa, en los Elementos Nacionales y en los Elementos Nacionales de Apoyo (14007118).

17.7 RETRIBUCIONES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Devolución de la paga extraordinaria de 2012

En materia retributiva el número de quejas planteadas, en comparación con los años precedentes, como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria de 2012, ha sido considerablemente menor.

Ello es debido, en gran medida, a las normas adoptadas por las diferentes administraciones públicas tendentes a devolver la citada paga extraordinaria, que se ha ido produciendo fundamentalmente durante el año 2015.

Es de advertir, no obstante, que si bien la eliminación de la paga extraordinaria del año 2012 afectó al conjunto de los empleados públicos de todas las administraciones y de sus entidades dependientes, el proceso de recuperación de esta paga no ha afectado por igual a todos ellos.

La Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2015, prevé la recuperación de la paga extraordinaria y adicional del mes de diciembre de 2012 del personal del sector público, señalando que cada administración pública, en su ámbito, podrá aprobar el abono de cantidades en concepto de recuperación de los importes efectivamente dejados de percibir como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria, así como de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes, correspondientes al mes de diciembre de 2012, por aplicación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Las quejas planteadas en el presente año en materia retributiva por parte de los empleados del sector público han versado sobre la falta de abono de las cantidades correspondientes a la citada paga extraordinaria suprimida. Los funcionarios de la Administración General del Estado han ido recuperando un porcentaje de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012, pero otras administraciones y entidades públicas no han procedido a la devolución de ese porcentaje alegando dificultades presupuestarias, lo que implica en la práctica una situación de desigualdad que debe ser corregida.

Si, como se ha dicho, todo el personal del sector público se vio afectado por la suspensión de la paga, de igual modo, a todo ese personal se le debe reintegrar lo que le corresponda. Por ello, desde esta institución, se insta al conjunto de las administraciones públicas a realizar los esfuerzos necesarios para que se eviten las desigualdades de tratamiento en esta materia con el fin de que todos los empleados públicos, con independencia de la administración o entidad pública en la que presten servicios, recuperen la paga extraordinaria del año 2012 (15003350).

Retribuciones complementarias

También en materia retributiva, cabe hacer mención a las actuaciones desarrolladas ante la **Dirección General de la Guardia Civil** a efectos de que a los miembros pertenecientes a la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil les sea abonado el complemento de seguridad vial y de productividad, cuando la situación de baja médica derive de la prestación de servicios, con la finalidad de que no se cause a los agentes afectados el consiguiente perjuicio económico.

La interpretación restrictiva que sobre esta materia mantiene el instituto armado obliga a los agentes a acudir a la vía judicial para reclamar y obtener la tutela judicial de sus derechos, acordando los tribunales de justicia el abono de las cantidades dejadas de percibir en situación de baja en acto de servicio o lesión producida en las citadas circunstancias. La **recomendación** formulada por esta institución en el sentido indicado no ha sido aceptada (14023999).

17.8 CONDICIONES LABORALES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

17.8.1 Permisos de los funcionarios públicos

Durante el año 2015 se produjo un proceso de recuperación de ciertos permisos que habían sido reducidos como consecuencia de 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.

Se establecieron, asimismo, ciertas mejoras con objeto de garantizar el disfrute de los períodos vacacionales durante las situaciones de permiso de maternidad, incapacidad temporal, riesgo durante la lactancia o riesgo durante el embarazo, de conformidad al nuevo apartado 2 del artículo 50 introducido por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2016.

Permiso por paternidad

Dicha norma también incorporó en su articulado, concretamente en su artículo 49.c, el permiso por paternidad ampliado de quince días a cuatro semanas por el nacimiento, guarda con fines de adopción, acogimiento o adopción de un hijo, que ya había sido reconocido por la Ley 9/2009, de 6 de octubre, de ampliación de la duración del permiso de paternidad en los casos de nacimiento, adopción o acogida.

Dicha incorporación, sin embargo, no debe ocultar el hecho de que desde que se aprobó la citada Ley 9/2009 la medida nunca ha entrado en vigor. Desde su aprobación, y mediante la correspondiente ley presupuestaria de cada año, su aplicación efectiva ha sido pospuesta. En el año 2016 volverá a suceder lo mismo ya que la disposición final undécima de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, atrasa nuevamente su entrada en vigor al 1 de enero de 2017.

Considera esta institución que es necesario evitar nuevos aplazamientos del mencionado permiso que en enero de 2017 llevará ocho años reconocido y sin aplicación efectiva.

Permiso de lactancia

A pesar de la restitución de ciertos derechos durante estos últimos años, se han proyectado normativamente sobre los empleados públicos restricciones en materia de permisos y condiciones de trabajo.

Por ello, a juicio del Defensor del Pueblo, las administraciones públicas deben ser especialmente cuidadosas a la hora de aplicar la normativa vigente con objeto de no denegar aquellos derechos en materia de condiciones laborales que el ordenamiento jurídico da a los empleados públicos, que vienen sufriendo ya restricciones en esta materia durante los últimos años.

En esta tesitura, por la relevancia de los derechos que se vieron afectados, esta institución debe poner el acento sobre algunos de ellos.

Esta institución ha constatado, con cierta preocupación, que no todas las administraciones públicas permiten el disfrute del permiso de lactancia acumulado seguido de la excedencia voluntaria por cuidado de hijos. Esto supone la presencia de una desigualdad entre empleados públicos en razón de la administración en la que trabajen, a pesar de que tanto el permiso de lactancia en su modalidad acumulada, como la excedencia por cuidado de hijos, forman parte de la legislación básica y, en consecuencia, afecta por igual a todas las administraciones públicas.

Concretamente, se ha planteado queja contra la **Comunitat Valenciana**, por impedir a los funcionarios que prestan servicios en esta comunidad autónoma disfrutar la lactancia en su modalidad acumulada seguida del disfrute de la excedencia por cuidado de hijos. La **Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte**, considera que su disfrute solo puede producirse en el caso de que el funcionario preste servicios efectivos durante los meses posteriores a la finalización del permiso maternal hasta que el menor cumpla el año de edad.

Desde esta institución se manifestó que dicha interpretación limita un derecho, como el de la excedencia voluntaria, que la ley no limita. Asimismo, el Defensor del Pueblo indicó que dicha interpretación promueve la desigualdad de los menores en razón de su pertenencia a una familia monoparental o con dos progenitores, ya que en este último supuesto un progenitor puede disfrutar el permiso de lactancia en su modalidad acumulada, y el otro la excedencia por cuidado de hijos en su más amplia extensión, mientras que en el caso de las familias con un único progenitor dicha posibilidad no existe, debiendo renunciar a la lactancia acumulada o a los meses de excedencia hasta que el menor cumpla el año de edad, lo que sin ninguna duda afecta al menor, que vendría a encontrarse en una posición de discriminación por razón de nacimiento, lo que viene a lesionar el artículo 14 de nuestra norma fundamental.

A pesar de estas consideraciones, la Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Comunitat Valenciana, declinó aceptar la **Sugerencia** que el Defensor del Pueblo le realizó en el sentido de admitir el disfrute de la excedencia por cuidado de hijos tras la finalización del permiso de lactancia en su modalidad acumulada (15005212).

Permiso para cuidado de hijos con enfermedad grave

Como ya se indicó en el informe de 2014, el permiso para el cuidado de hijo menor afectado por enfermedad grave continúa generando problemas en su interpretación.

El problema se deriva de las diferencias de interpretación a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 49.e) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, en relación con el nuevo permiso introducido en dicho precepto para el cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

Sobre este particular se tramitó una queja ante la **Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León** que reconoció en un primer informe que el criterio seguido era el fijado en una Instrucción de 25 de abril de 2011, de la Dirección General de la Función Pública, según la cual, en caso de hijos menores afectados por cáncer, el permiso se otorga tanto para el período de hospitalización como para el tratamiento continuado. En

cambio, tratándose de un hijo menor afectado por otra enfermedad grave, solo se otorga el permiso cuando implique un ingreso hospitalario de larga duración y requiera la necesidad de su cuidado directo, continuo y permanente.

A la vista del informe recibido, tratándose de un asunto que, como se ha dicho, ya ha dado lugar a otras quejas en años anteriores, se formuló a la consejería antes citada una **Recomendación** para que se reexaminase y en su caso se modificase el criterio interpretativo expresado en el sentido de admitir la posibilidad de que, en el caso de enfermedad grave que no fuese cáncer, se considerase como ingreso hospitalario de larga duración la continuación del tratamiento o cuidado del menor tras el diagnóstico, sin que se exigiese sistemáticamente que el ingreso hospitalario prolongado y la necesidad de cuidado directo, continuo y permanente fuesen circunstancias que hubieren de concurrir simultáneamente.

Dicha recomendación fue admitida mediante acuerdo de la Comisión de Seguimiento del Pacto de Vacaciones y Permisos del personal que presta servicios en los centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla y León, según el cual, se asimilaba a la hospitalización de larga duración la continuación del tratamiento médico o el cuidado del menor en domicilio tras el diagnóstico del cáncer o enfermedad grave, y se procedía, en consecuencia, a la estimación de la solicitud del permiso llevada a cabo por la promotora de la queja (14022576).

El mismo problema se puso de manifiesto en la Comunidad Autónoma de la Rioja donde una funcionaria reclamaba el citado permiso para cuidar a su hijo, de dos años de edad, que sufría de diabetes mellitus tipo 1.

Inicialmente, la **Consejería de Educación, Formación y Empleo, del Gobierno de la Rioja** cuestionó la existencia de la necesidad de un cuidado directo, continúo y permanente del menor, haciendo alusión a la Sentencia 703/2014 del Tribunal Superior de Justicia que hacía referencia a un menor de 11 años que padecía la misma enfermedad.

En este caso, la edad del menor de 2 años, y la imposibilidad consiguiente de valerse por sí mismo, evidenciaba la necesidad de un cuidado directo, continúo y permanente por parte del progenitor que solicitaba el permiso, lo que manifestó el Defensor del Pueblo en la **Sugerencia** que le formuló a la citada consejería, que finalmente reconoció dicho permiso a la madre funcionaria del menor.

El problema de base se encuentra todavía irresuelto, ante la inexistencia de un desarrollo reglamentario que permita una aplicación adecuada a la luz de lo dispuesto en el artículo 49 del Estatuto Básico del Empleado Público y que garantice, al mismo tiempo, una interpretación homogénea en el conjunto de las administraciones públicas (15005645).

Permiso para atención a familiares

Los funcionarios públicos tienen reconocido el derecho a disfrutar de permisos en los supuestos de fallecimiento, accidente o enfermedad grave de un familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, pero el Estatuto Básico del Empleado Público no contempla el derecho a permiso en caso de hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización de un familiar.

Ante esta institución comparecieron funcionarios de la Administración General del Estado que alegaban la denegación de los permisos solicitados por la hospitalización de sus hijos menores de edad al no estar encuadrados en el «permiso por enfermedad grave» establecido en el Estatuto ya que las causas por las que tal permiso se solicitaba (hospitalización de un menor para la realización de estudios y pruebas de epilepsia o una intervención quirúrgica a un familiar de amigdalectomía y miringotomía) no habían sido consideradas por las autoridades competentes para su concesión en los criterios de interpretación del «permiso por enfermedad grave».

El criterio interpretativo mantenido por la Dirección General de la Función Pública respecto de la concesión del permiso por enfermedad grave es que deben valorarse las circunstancias objetivas y subjetivas para considerar una enfermedad como grave o no, siendo la gravedad de la enfermedad el presupuesto básico para la concesión del permiso.

Esta institución puso de manifiesto que esta interpretación, basada únicamente en la «gravedad de la enfermedad», pudiera tener carácter restrictivo pues no se tienen en cuenta el resto de circunstancias que pudieran concurrir en cada caso y particularmente la atención o ayuda que precise el familiar enfermo o precisado de intervención quirúrgica sin hospitalización.

Estas situaciones deben contemplarse dentro de los trabajos del desarrollo reglamentario del Estatuto Básico del Empleado Público, motivo por el que **recomendó** a la **Secretaría de Estado de Administraciones Públicas** incluir expresamente en el desarrollo del texto del artículo 48 a) el permiso por hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización de familiares y parientes que precisen reposo domiciliario, con las precisiones que se estimen pertinentes, de manera favorable y acorde con la conciliación de la vida familiar y laboral.

La citada recomendación ha sido aceptada si bien la propuesta que se formule debe ser sometida a la valoración previa por parte de las distintas comunidades autónomas a través de la Comisión de Coordinación del Empleo Público, dadas las competencias que ostentan para el desarrollo de la legislación básica del Estado en esta materia, aspecto sobre el que se lleva a cabo seguimiento (15010757).

Licencia por matrimonio

La licencia por matrimonio es un permiso reconocido expresamente a los funcionarios públicos en el Estatuto Básico del Empleado Público, con una duración de quince días.

En los supuestos en los que se contrae matrimonio en el extranjero es preciso realizar diversos trámites para validar ese matrimonio y que pueda ser inscrito en el Registro Civil lo cual implica necesariamente el transcurso de un tiempo indeterminado.

Un funcionario del Cuerpo Nacional de Policía que había contraído matrimonio en el extranjero expuso que le había sido denegado el disfrute de esta licencia al estimar la Dirección General de la Policía que el permiso concedido para tal fin había de disfrutarse en los días inmediatamente anteriores o posteriores al día de celebración del matrimonio.

Esta institución puso de manifiesto que, a su juicio, en estos supuestos el dato a tener en cuenta no es el día de la celebración del matrimonio, sino la fecha de inscripción del matrimonio en el Registro Civil, que es lo que le da validez y eficacia frente a terceros. En este sentido ha de tenerse presente que el matrimonio produce efectos civiles desde su celebración y que, como señala el Código Civil, para el pleno reconocimiento de los efectos del matrimonio será necesaria su inscripción en el Registro Civil.

En supuestos como el planteado cabe entender, por lo que aquí interesa, que los efectos del matrimonio celebrado en el extranjero tienen carácter diferido al vincularse al momento de su inscripción en el Registro Civil.

Esta institución insistió ante la **Secretaría de Estado de Interior** en la necesidad de reparar en que la licencia por matrimonio es un derecho que tiene el funcionario porque lo genera su contrato matrimonial válido, es decir, una vez que la validez del acto celebrado en el extranjero ha sido reconocida por las autoridades españolas con competencia para ello, pues es en el momento de la inscripción registral del matrimonio celebrado en el extranjero cuando el acto del matrimonio despliega sus efectos en España, y cuando se inicia el cómputo para el disfrute de la licencia por matrimonio reconocida a los funcionarios públicos, pues difícilmente cabe el disfrute de un derecho (licencia por matrimonio) previamente al reconocimiento de la validez del acto que lo genera (inscripción registral).

La **Sugerencia** formulada por esta institución para que se reconociera al funcionario policial el disfrute de la licencia por matrimonio tras su inscripción registral, no fue aceptada (15002191).

17.9 PROTOCOLO FRENTE AL ACOSO EN LAS FUERZAS ARMADAS

A finales de 2013, se inició una actuación de oficio para conocer los mecanismos y protocolos establecidos en las diferentes administraciones públicas para prevenir situaciones de acoso laboral y sexual en sus organizaciones. En el anterior informe se dio sucinta cuenta del resultado de dicha actuación y del diferente grado de atención que se prestaba a este problema por parte de las administraciones consultadas.

Ha de hacerse hincapié en la importancia de que las conductas de acoso sean denunciadas por quienes las padecen y de que las posibles víctimas reciban una atención inmediata y eficaz, para lo que es preciso incentivar la actuación de los correspondientes servicios de prevención de riesgos laborales y disponer de protocolos de actuación ágiles y contundentes.

En 2015, se han llevado a cabo actuaciones ante el **Ministerio de Defensa** con la finalidad de conocer las previsiones de ese departamento ministerial para articular mecanismos adecuados para hacer frente a los supuestos de acoso laboral y sexual que pudieran presentarse en el ámbito de las Fuerzas Armadas, y en particular aquellos en los que resultase implicado únicamente, tanto con el carácter de denunciante como de denunciado, personal militar.

La Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, tiene muy en cuenta la especial gravedad de algunas conductas como las que afectan a la libertad sexual de las personas, implican acoso tanto sexual y por razón de sexo como profesional, atentan contra la intimidad, la dignidad personal o en el trabajo, o suponen discriminación. Igualmente, la Ley Orgánica 14/2015, de 14 de octubre, de reforma del Código Penal Militar, tipifica por primera vez en el ámbito penal militar el acoso sexual y por razón de sexo y profesional, así como cualquier atentado contra la libertad o indemnidad sexual.

Aunque esta regulación supone un importante avance respecto de la situación anterior, esta institución entendió que el carácter altamente jerarquizado de la estructura militar y el debido respeto a la cadena de mando hacían especialmente precisa la aprobación de un protocolo de actuación en el que se incluyeran medidas de protección a las víctimas y de prevención de estas conductas que diera respuesta a las específicas necesidades en este ámbito.

Por ello, desde el Defensor del Pueblo se ha llevado a cabo un especial seguimiento de este asunto hasta la definitiva aprobación el 20 de octubre de 2015 del Protocolo de actuación frente al acoso sexual y por razón de sexo en las Fuerzas Armadas, a través del que se aclara la definición de acoso y se contemplan actuaciones frente a estas conductas, se fijan los criterios a los que deben ajustarse y las garantías del procedimiento, prestando especial atención al derecho de información de las

personas implicadas en cada fase del proceso, y estableciéndose medidas de prevención del acoso así como su seguimiento y control (14009964).

17.10 PENSIONES Y PRESTACIONES

Conciertos de las Mutualidades de funcionarios

Tras la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de 20 de diciembre de 2014 del concierto suscrito por Muface con entidades de seguro para la prestación de asistencia sanitaria a titulares y beneficiarios en territorio nacional durante 2015, se recibió un elevado número de quejas en relación con los cambios en los medios y recursos ofertados y sus consecuencias en tratamientos de larga duración, especialmente en los oncológicos, cardiológicos y de enfermedades graves.

Entre las disfunciones detectadas resaltaba la relativa a que los pacientes se encontraron con que los centros hospitalarios en los que recibían tratamiento habían dejado de estar concertados, sin haber sido informados previa y suficientemente de ello ni por la mutualidad ni por la correspondiente entidad aseguradora, ni tampoco de los trámites que debían realizar a partir de ese momento.

Ello dio lugar a que en muchos casos los afectados desconocieran qué centros y qué especialidades dejaban de tener cobertura, falta de información que generó, además, que no hubieran podido optar a tiempo por el cambio de adscripción a otra entidad aseguradora o en su caso a la red sanitaria pública.

De las quejas recibidas se desprendía la comprensible inquietud de los mutualistas que, al acudir al centro hospitalario, veían desestimadas sus solicitudes de asistencia sanitaria por parte de las entidades aseguradoras para la realización de pruebas diagnósticas o para la continuidad de los tratamientos que precisaba su enfermedad (consultas, pruebas, urgencias e ingresos). Ante ello, se veían abocados a formular reclamaciones ante las direcciones provinciales de Muface debiendo esperar la oportuna respuesta que, en ocasiones, se demoraba meses (tiempo en el que el afectado padece la interrupción de su tratamiento médico), de lo que se desprendía que no se estaba garantizando a los mutualistas de manera eficaz el derecho de continuidad asistencial que el concierto suscrito para 2015 les reconocía.

Por ello, esta institución formuló dos **Recomendaciones** a la **Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado**. Una de ellas recalcaba la necesidad de agilizar las resoluciones de las reclamaciones formuladas por los mutualistas ante las comisiones mixtas a nivel provincial y nacional, frente a las actuaciones de las entidades de adscripción, pues el transcurso del tiempo suponía en estos casos un retraso en el tratamiento médico que el afectado precisaba en su enfermedad. En la otra se instaba a

arbitrar los instrumentos necesarios para que el colectivo de mutualistas pudiera ser informado con suficiente antelación de las modificaciones sustanciales en el contenido prestacional y en la accesibilidad de medios a efectos de poder valorar para el año venidero la opción que más conviniera a sus intereses. Ambas recomendaciones han sido aceptadas (15002686).

Prórroga en el servicio activo

En el 2015 se han retomado las actuaciones iniciadas en 2013 con la finalidad de homogeneizar a los funcionarios acogidos al Régimen de Clases Pasivas, en relación con los restantes empleados públicos y trabajadores acogidos al Régimen General de la Seguridad Social, en el establecimiento y aplicación de un porcentaje adicional de pensión de jubilación en aquellos casos en los que han prolongado la situación de servicio activo más allá de los 65 años.

La Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, establecía que, para llevar a cabo la citada homologación, el Gobierno debía remitir a las Cortes Generales un proyecto de ley desarrollando los términos de la prolongación de la permanencia en el servicio activo de los funcionarios acogidos a clases pasivas.

Habida cuenta de que dicho mandato legal no se cumplía, y ante la inquietud que los afectados expresaban, esta institución llevó a cabo actuaciones en 2013 ante la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas a efectos de conocer qué previsiones existían para proceder al cumplimiento del mandato legal citado.

La Secretaría de Estado justificó el incumplimiento por la situación económica existente y su evolución, por lo que atendiendo al proceso de consolidación fiscal en el conjunto de las administraciones públicas, no consideraba viable la medida por el coste económico de su puesta en práctica.

Finalmente, la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2015, aprobó la medida prevista en 2007, reconociendo el derecho a percibir una bonificación equivalente a un determinado porcentaje de la pensión máxima legal a los funcionarios del Estado encuadrados en el Régimen Especial de Clases Pasivas que hayan permanecido en servicio activo después de los 65 años y que se jubilen durante el 2015 y años sucesivos. Con ello, la regulación se equiparó a la que ya venían disfrutando quienes estaban integrados en el Régimen General de la Seguridad Social.

Sin embargo, los términos precisos de la regulación aprobada dieron lugar a que aquellos funcionarios del Estado encuadrados en el Régimen de Clases Pasivas jubilados entre el 1 de enero del 2008 y el 31 de diciembre de 2014 con 66, 67, 68, 69 ó

70 años y que con 65 años hubieran prestado 35 años o más de servicios efectivos al Estado, no disfrutaran del beneficio que sí se aplica a sus compañeros que se jubilen a partir de 2015 y del que ya eran beneficiarios los empleados públicos encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social.

Entiende esta institución que la situación descrita resulta discriminatoria para los jubilados entre enero de 2008 y diciembre de 2014, sobre los que se hace recaer las consecuencias del retraso del Gobierno en dar cumplimiento al mandato legal contenido en la Ley 40/2007.

Por ello se **recomendó** a la **Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos** que se adoptaran las medidas oportunas para que fuesen aplicadas con carácter retroactivo, las previsiones contenidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2015, a efectos de que les fuera reconocido el derecho a percibir una bonificación equivalente a un determinado porcentaje de la pensión máxima legal en igualdad de condiciones que a los que se jubilaran durante 2015 y años sucesivos.

Dicha recomendación no ha sido aceptada sobre la base de que comportaría un incremento del presupuesto de gastos del Estado difícilmente compatible con las medidas de control del gasto público que se están aplicando para garantizar la estabilidad presupuestaria.

Esta institución ha reiterado ante la Administración su criterio respecto a la situación discriminatoria en la que considera que se encuentra el personal funcionario jubilado en el intervalo temporal señalado, tanto respecto a los funcionarios de Clases Pasivas que, en similares condiciones, se jubilen a partir del 1 de enero de 2015, como respecto a los pensionistas de la Seguridad Social, al no haber sido cumplido en su momento el mandato del legislador y sin que dicha situación de desigualdad haya sido solventada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2015 (15006721).

Reducción de la edad de jubilación por discapacidad

La reducción de la edad de jubilación en personas con determinados grados de discapacidad tiene su fundamento en el mayor esfuerzo y penosidad que el desarrollo de una actividad profesional comporta para un trabajador con discapacidad.

Los funcionarios pertenecientes al régimen de clases pasivas afectados por estas situaciones de discapacidad alegan ante esta institución que la no incorporación de previsiones referentes a la posibilidad de acceder a la jubilación anticipada en el sistema de clases pasivas supone una discriminación para este colectivo.

Iniciadas actuaciones ante la **Secretaría de Estado de Administraciones Públicas** se recibió informe del citado centro directivo rechazando la posibilidad de

extender la jubilación anticipada de los trabajadores con discapacidad al Régimen Especial de Clases Pasivas y enmarcando cualquier posible toma en consideración del asunto en futuras e indeterminadas reformas que pudieran abordarse en la normativa vigente de función pública.

En particular, el informe recibido hacía referencia a los diversos mecanismos e instrumentos legales a través de los cuales se llevaba a cabo una política de igualdad real de oportunidades y de no discriminación por razón de discapacidad. Más en concreto, se mencionaba la diferencia entre el régimen de Clases Pasivas del Estado y el general de la Seguridad Social y los diferentes mecanismos que se utilizan en el ámbito del empleo privado (bonificaciones y exenciones en las cuotas de la Seguridad Social) y en el de la Administración pública (establecimiento de un porcentaje de reserva para el acceso a los diferentes cuerpos que conforman la Administración) para facilitar la empleabilidad de las personas con discapacidad.

Asimismo, se alegaba que las diferencias de acceso al empleo entre el sector público y el privado y la estabilidad que caracteriza al empleo público, en contraposición de la movilidad y precariedad del mercado laboral, podían justificar la diferencia de régimen sin que ello pudiera considerarse discriminatorio.

En último término, el informe señalaba que en el ámbito de la Función Pública la discapacidad que, en origen y a través de los cupos de reserva, ha facilitado el acceso a la Administración por la vía del cupo de reserva no parece que pueda esgrimirse como tal para la aplicación de un coeficiente reductor en la edad ordinaria de jubilación.

Esta institución es consciente de los esfuerzos realizados por las administraciones públicas para la integración de las personas con discapacidad en el acceso al empleo público, así como de la abundante doctrina constitucional y jurisprudencial relativa a la diferencia entre el Régimen General de la Seguridad Social y el Régimen Especial de Clases Pasivas del Estado pues, efectivamente, no todas las situaciones en que están inmersos ambos colectivos son equiparables.

Entiende sin embargo esta institución que la menor calidad de vida o incluso la menor expectativa vital de las personas que padecen determinadas discapacidades, la dificultad de su desempeño laboral aunque sea en puestos adaptados, y el dato elemental de que buena parte de los empleados públicos, por estar encuadrados en el régimen general de la seguridad social, sí pueden acceder a la jubilación anticipada, son circunstancias que aconsejan aplicar esta posibilidad a quienes están encuadrados en el sistema de clases pasivas.

Ha de insistirse en la necesidad de abordar este asunto y establecer previsiones al respecto en el conjunto de las posibles modificaciones normativas que se lleven a cabo en el ámbito de la función pública, aspecto sobre el que se hará un especial

seguimiento sin perjuicio de que, transcurrido un tiempo prudencial, se retomen de nuevo actuaciones al respecto (15009352).

Jubilación anticipada del personal docente

También el diferente régimen aplicable al personal docente, en razón de si se encuentran sujetos al Régimen General de la Seguridad Social o bien al de Clases Pasivas, ha sido motivo de diversas quejas, ya que las condiciones para acceder a la jubilación anticipada son distintas en uno y otro supuesto, siendo en este caso más favorable el establecido en el último de los regímenes citados.

Esta institución, y sin perjuicio de la constitucionalidad de la distinción existente, sí debe poner de manifiesto la conveniencia de tender hacia una equiparación entre ambos regímenes, sobre todo, como en el caso presente, cuando no se advierten dificultades para ello.

De hecho, la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, habilitó hasta el año 2011 a los funcionarios de carrera de los cuerpos docentes, acogidos a regímenes de Seguridad Social o de previsión distintos del de Clases Pasivas, a poder optar, al momento de la solicitud de la jubilación voluntaria, por incorporarse al Régimen de Clases Pasivas del Estado, así como a su integración en el Régimen Especial de Funcionarios Civiles del Estado.

Es por ello que, en este ámbito concreto, dicha distinción de regímenes no parece justificada, ya que lo que se permitió durante cinco años no se entiende por qué no se ha permitido desde el año 2011 en adelante.

El Defensor del Pueblo, en consecuencia, debe alentar a que desde la Administración General del Estado se inicie la adopción de las medidas tendentes a que las Cortes Generales puedan estudiar la adopción de las modificaciones legislativas pertinentes, con el fin de evitar profundas diferencias del marco normativo aplicable sin la existencia, a priori, de razones suficientes que justifiquen dicha distinción.

17.11 MOVILIDAD

Limitaciones del derecho a la movilidad

Al derecho a la movilidad de los empleados públicos ya se ha hecho mención frecuente en otros informes anteriores a este, especialmente en lo relativo a la existencia de colectivos a los que se limita este derecho, bien por razón del cuerpo o escala de pertenencia o bien por prestar servicios en unidades u organismos que por diversas

razones (exceso de trabajo, disponibilidad escasa para la asignación de complemento de productividad, etcétera) tienen dificultades para cubrir sus vacantes.

Las razones específicas que justifican el establecimiento de estas limitaciones tiene su origen en el artículo 20.1, letra c), penúltimo párrafo, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, de acuerdo con la reforma introducida por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, norma que desde entonces se complementa anualmente con las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y los Reales Decretos que aprueban la Oferta de Empleo Público de cada año. Tales limitaciones tienen como objetivo canalizar la movilidad entre los diferentes ámbitos administrativos, en el sentido de que se promueva la llegada de personal a los mismos y se impida su descapitalización humana que en el contexto actual no podría paliarse con un nuevo ingreso. De esta manera, se trataría de evitar que los servicios públicos se vieran afectados y, por ende, el conjunto de los ciudadanos, que son los receptores de la actividad administrativa.

La **Secretaría de Estado de Administraciones Públicas** ha manifestado que la Administración es consciente de las limitaciones que sus criterios de actuación implican respecto a posibles expectativas de los funcionarios afectados, y por ello se están analizando posibles medidas alternativas o que permitan modular las limitaciones actuales. En ese sentido, se alude a la existencia de una revisión continua de los sectores considerados prioritarios, lo que ha llevado a que las Oficinas de Extranjería ya no tengan tal consideración desde junio de 2015. Por otra parte, dentro del SEPE, ya únicamente se encuentra afectado parte del personal funcionario destinado en dicho organismo autónomo, en concreto en las Oficinas de Prestaciones o en puestos de trabajo que reconozcan prestaciones, normalmente con atención directa al ciudadano. Finalmente, se alude a que, en un escenario a medio plazo, el incremento en la tasa de reposición de efectivos puede incidir de forma favorable en este aspecto, en especial si tiene continuidad en el tiempo.

Con todo ello, reconocida la existencia de grupos de funcionarios que están destinados en ámbitos deficitarios de personal y, por tanto, con una carga de trabajo muy superior al de otras dependencias, lo que da lugar a las numerosas quejas que se reciben cada año, parecería conveniente abordar tal situación mediante el análisis de la clasificación de los puestos de trabajo y los incentivos retributivos, mejores vías de solución que limitar o cercenar la movilidad de quienes prestan servicios en tales unidades o pertenecen a determinados colectivos (15006566 y otras).

Movilidad interadministrativa

Por razones distintas, otro asunto que dista mucho de estar adecuadamente solucionado es el de la movilidad interadministrativa del personal laboral, ya tratado por esta institución con carácter general en el año 2000. En 2004 se firmó un Acuerdo Marco para fomentar la movilidad de los empleados públicos, que en el caso del personal laboral quedaba condicionado a lo que establecieran los convenios colectivos y al establecimiento de convenios de colaboración entre el Gobierno central con las comunidades autónomas y de estas entre sí.

La aplicación práctica del mencionado acuerdo no ha respondido a las expectativas de movilidad del personal laboral. Hasta el momento son escasos los convenios de colaboración suscritos entre las administraciones autonómicas para posibilitar la movilidad del personal laboral, por lo que las pretensiones de quienes acuden a esta institución en demanda de esa movilidad no pueden ser satisfechas. Esta institución debe reiterar la necesidad de profundizar en los esfuerzos para garantizar la movilidad interadministrativa del personal laboral de las comunidades autónomas (15002482).

18 OTRAS CUESTIONES: TRANSPARENCIA, RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL, EXPROPIACIÓN

18.1 TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El Defensor del Pueblo se ha pronunciado hasta el momento sobre algunas cuestiones relevantes en torno al acceso a la información pública tras la Ley de transparencia, a raíz de las quejas formuladas. En una ocasión, sobre el requisito legal de dejar constancia de la identidad del solicitante. Otras intervenciones giran sobre los modos de registro en el Portal de la Transparencia del Gobierno de España.

La institución ha señalado que en nuestro ordenamiento las solicitudes anónimas no tienen validez ni producen efectos jurídicos, pues es necesario acreditar el nombre y apellidos de la persona física o el nombre de la persona jurídica que ejerza el derecho de acceso.

Dado que el Portal de la Transparencia no contiene información sobre cómo presentar una solicitud por correo postal u otra vía, alguna queja concluye que solo se permite el envío de solicitudes de manera electrónica, lo que vulneraría el derecho de acceso a la información pública.

Sin embargo, la propia norma reconoce expresamente la posibilidad de presentar una solicitud por cualquier medio que permita tener constancia de la identidad del solicitante, la información que se solicita, una dirección de contacto a efectos de comunicaciones, y, en su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada. Y señala que el acceso se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio.

El hecho de que el Portal de la Transparencia del Gobierno de España no contenga información respecto de otras vías distintas a las electrónicas no significa que no pueda ejercerse el derecho de acceso a la información por dichas vías. No se apreció pues irregularidad en este sentido. Sin perjuicio de ello, la crítica en las quejas sobre la poca información ofrecida en el Portal de la Transparencia acerca de las vías legales para presentar una solicitud fue trasladada a la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA), que ha tomado nota y ha anunciado que mejorará la información que ofrece el Portal.

El registro en el Portal de la Transparencia se exige para cumplimentar un formulario de solicitud de información. Este registro debe realizarse a través del Sistema Cl@ve, que contempla la utilización de cuatro opciones de identificación. Se apreció que

los pasos de ese sistema eran en exceso complejos y largos, por lo que podían resultar disuasorios.

La norma reconoce el derecho de acceso a la información pública a «todas las personas». Además, el acceso debe producirse sin discriminación. Las soluciones propuestas por OPERA, aun suponiendo la búsqueda de una mejora en el actual procedimiento de Cl@ve, no son suficientes en un sistema que habilita un acceso amplio a la información pública. Los requisitos de registro electrónico deben referirse a la identidad, sin ninguna comprobación o actuación adicional sobre la validez del medio, puesto que la Ley de transparencia tiene por objeto, ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, conforme al principio pro acceso.

Esta institución no comparte que la solicitud de acceso por correo electrónico reste seguridad y certeza, como sostiene OPERA. Además de las reglas de los artículos 9.2 y 18.4 de la Constitución, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, en su exposición de motivos pone al alcance del ciudadano un punto de acceso general a través del cual los usuarios puedan, de forma sencilla, acceder a la información y presentar solicitudes y recursos con garantías para un tráfico seguro en las comunicaciones. La norma de transparencia exige únicamente que en la solicitud queden reflejados los datos de identidad del solicitante y para esa identificación es suficiente con la indicación del nombre, apellidos y el número del DNI (se suprime la aportación de copia); corresponde a la administración verificar la identidad a través de la Plataforma de Intermediación de Datos. Los sistemas de registro para presentar una solicitud a través del Portal de la Transparencia deben evitar cualquier formalidad que excluya del ejercicio a titulares del derecho de acceso a la información pública, que ha de ser sencillo, ágil, efectivo y práctico.

El Defensor del Pueblo estimó la conveniencia de que se replanteara el uso de Cl@ve para la identificación de los solicitantes en el ejercicio por vía electrónica del derecho de acceso a la información pública, y de analizar la posibilidad de modificarlo, mejora que, como informaba OPERA, se estaba estudiando; o sustituirlo por un mecanismo más sencillo. Se formuló con estos fundamentos una Recomendación, sobre la que OPERA ha informado que se ha añadido una Disposición final primera al proyecto de Reglamento, en trámite, en desarrollo de la Ley de transparencia, que remite al desarrollo mediante Orden Ministerial de los requisitos técnicos relativos a la identificación del solicitante. Indica también que, desde el punto de vista técnico, se está estudiando, de forma alternativa además de la utilización del sistema Cl@ve, la posibilidad de permitir las solicitudes de acceso mediante un formulario sencillo del Portal de la Transparencia (14023895 y otras).

Se solicitó la intervención de la institución por un ciudadano español residente en el extranjero, dado que el procedimiento de acceso habilitado a través del Portal de la

Transparencia se encontraba limitado al no poder adjuntarse a las solicitudes ningún tipo de documentación, ni en el momento de su presentación ni con posterioridad, lo que no se acomodaba a lo establecido en la norma.

La Ley de transparencia señala que el acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica dejando constancia de una dirección de contacto a efectos de comunicaciones. El régimen del procedimiento administrativo previsto en el Portal de la Transparencia no queda al margen del procedimiento administrativo común. Por ello, en el procedimiento habilitado a través del Portal de la Transparencia los solicitantes de acceso deben poder ejercer plenamente esos derechos.

OPERA comunicó que el Portal de la Transparencia del Gobierno de España ha desarrollado y puesto a disposición de los ciudadanos una aplicación informática cuyo objeto es facilitarles la presentación de solicitudes. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común es de aplicación supletoria.

Señalaba OPERA que el solicitante, en todo momento, puede incorporar documentos al procedimiento iniciado a través del Registro Electrónico Común habilitado en todos los Ministerios. De esta forma no se ve conculcado ningún derecho de los establecidos en la norma procedimental, y puede ejercerse plenamente el derecho de acceso a la información pública.

Se resolvió dirigir a la **Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA)** una **Recomendación** para que se informara al ciudadano en el Portal de la Transparencia, respecto a las solicitudes de derecho de acceso a la información pública conforme a la Ley de transparencia, de las posibilidades para formular alegaciones y de aportar documentación adicional a la solicitud por vía electrónica.

OPERA ha comunicado la aceptación de la Recomendación y ha añadido que a estos efectos, se había incluido en el Portal de la Transparencia del Gobierno de España, en cumplimiento de la Recomendación, la información requerida y que debía facilitarse a los ciudadanos (15004730).

El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) ponía de manifiesto en otras actuaciones la falta de accesibilidad de la página web de transparencia del Gobierno de España cuyo dominio http://transparencia.gob.es/, no resultaría accesible conforme al informe técnico que dicha organización solicitó a una empresa especializada en materia de accesibilidad. Indicaba que la Ley 19/2013 reconoce que la web debe de ser accesible, las deficiencias detectadas requerirían su subsanación para hacer compatible las condiciones de la página con las obligaciones de accesibilidad de las páginas web oficiales.

Los principales problemas de acceso estaban en la inadecuada estructura de los encabezados, la estructura de listas incorrectas, contenidos con contraste insuficiente, contenido dependiente del dispositivo, es decir, que los usuarios puedan acceder también mediante teclado a los contenidos, errores de etiquetado y errores de enlaces.

Conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos, la información publicada debe ser comprensible, de acceso fácil y gratuito y a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad adecuada. La norma recoge entre sus principios técnicos esa característica y cualidad en el acceso a la información publicada, información sobre las condiciones de accesibilidad del Portal de Transparencia para su uso sin restricciones por personas con discapacidad que fue solicitada a OPERA.

En su respuesta, OPERA pone de manifiesto que, consultada la Dirección de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones que tiene encomendado el desarrollo técnico del Portal de la Transparencia del Gobierno de España y, entre otras funciones, su evaluación, se puso en marcha en 2010 la iniciativa Observatorio de Accesibilidad, como centro de referencia en la Administración para evaluar los portales web cumpliendo la norma UNE 139803:2004 que equivale a la recomendación WCAG 1.0 del Consorcio World Wide Web (W3C), referencia mundial en accesibilidad.

El Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, que aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social, establece que la información disponible en las páginas de internet de las administraciones públicas deberá ser accesible a las personas mayores y personas con discapacidad, con un nivel mínimo de accesibilidad que cumpla las prioridades 1 y 2 de la norma UNE citada. La evolución de la normativa ha dado lugar a la norma UNE 139803:2012, equivalente a la recomendación WCAG 2.0 del W3C, con que se planifica su implantación progresiva para la Administración General del Estado.

Respecto al informe de accesibilidad conforme a la norma UNE 139803:2012, se ha obtenido el siguiente resultado global: la puntuación media del portal fue de 6,78. La posición a nivel global: 232 de 356 portales. La posición en el nivel del Segmento III: Temáticos: 54 de 85 portales.

Las conclusiones del análisis sobre la accesibilidad del Portal de la Transparencia, comunicadas por OPERA, anunciaban que las medidas a implantar se orientarían al cumplimiento de la norma UNE 139803:2012 y en la línea marcada por los últimos resultados presentados por el Observatorio en su segunda evaluación. De los seis problemas detectados por CERMI, cuatro habían sido evaluados por el Observatorio en su primer informe, un quinto más («Contraste») en la segunda evaluación. El único

aspecto detectado como problema por CERMI y no evaluado por el Observatorio («Dependencia del dispositivo»), se consideraba de menor prioridad. No obstante, se informaba de que se llevarían a cabo acciones correctivas sobre este aspecto para garantizar la máxima accesibilidad posible.

Se indicaba que aunque dos aspectos («Contraste» y «Errores de enlace») han sido considerados cumplidos, se valoraría la aportación realizada por CERMI para mejorar la accesibilidad en los aspectos indicados para todas las páginas que componen el Portal. Acerca del aspecto («Errores de etiquetado»), relacionado con los formularios, dado que la valoración del Observatorio otorga un 9,40 de calificación, se establecerán medidas correctivas para alcanzar la máxima accesibilidad posible en este aspecto.

OPERA expresó que se trabajaría intensivamente sobre los aspectos que en el último informe de accesibilidad se considera que no aprueban los requisitos mínimos («Uso de encabezados» y «Uso de listas»). Asimismo, se detallaron las acciones ya puestas en marcha para subsanar las deficiencias en accesibilidad: estudio de la nueva normativa para su cumplimiento en el entorno del Portal de la Transparencia; y desarrollo de un plan de acción con medidas correctivas de los problemas detectados e implantación de las medidas definidas para el aumento de la accesibilidad por la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

OPERA concluía que, dada la disponibilidad de recursos económicos asignados al desarrollo tecnológico del Portal, es necesario priorizar las acciones en un esquema de mejora continua, tanto en accesibilidad como en otros aspectos, actuaciones por las que se entendió que OPERA estaba actuando de forma correcta evaluando y proponiendo la subsanación y mejora de la accesibilidad del Portal de la Transparencia (15005753).

Por último, hay que poner de relieve que, en aplicación de la Ley de transparencia, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha comenzado a dar traslado a esta institución de las resoluciones formuladas por dicho organismo en cumplimiento del artículo 24.5 de la norma (15012561).

A finales de 2015, se están iniciando las actuaciones respecto de la Presidencia del Consejo a fin de comprobar el cumplimiento de las resoluciones formuladas.

18.2 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

El artículo 106 de la Constitución española consagra el principio de responsabilidad patrimonial extracontractual de las Administraciones públicas por las lesiones que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión 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, desarrollado en 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. Legalmente se establece un plazo general de seis meses para resolver los procedimientos ordinarios y 30 días para el abreviado, sin embargo, las dilaciones en la finalización de los procedimientos de responsabilidad administrativa son el denominador común de todos ellos sea cual sea la Administración actuante.

El mencionado texto reglamentario prevé el establecimiento de los procedimientos que permitan hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, 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 que se inicia el procedimiento, o el plazo que resulte de añadirles un período 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 (14013579, 15013477, 15015137).

Tal y como se hacía referencia en el informe del año 2014, se inició actuación ante 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 arroz perdidas en dicha cosecha, individualizadas para cada arrocero. Al tratarse de una responsabilidad administrativa solidaria de todos los entes administrativos concurrentes **—Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente y Autoridad Portuaria de Sevilla—** la falta de coordinación entre ellos provocó una dilación excesiva en la resolución del procedimiento, definitivamente resuelto en el mes de mayo del 2015 (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 **Ministerio de Fomento** 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 en estos momentos se

están elaborando los informes técnicos y jurídicos que se consideran necesarios en la resolución de los expedientes (14009666).

En el informe del año anterior constaba el retraso en resolver un expediente de responsabilidad patrimonial en el marco sanitario, dado las numerosas autoridades que intervienen y las diversas actuaciones e informes indispensables de realizar para su resolución. Como se puso de manifiesto, el procedimiento se inició con fecha 25 de noviembre de 2011 por lo daños ocasionados por una intervención quirúrgica en el Hospital General Universitario de Valencia, y hasta el 3 de noviembre de 2014, una vez recabada toda la información solicitada y documentación requerida a los distintos organismos implicados, no era posible formular propuesta de resolución, que fue remitida al **Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana** para que emitiera el preceptivo dictamen, previamente a dictar resolución. En la actualidad prosiguen las actuaciones ante la Consejería de Sanidad de dicha Administración Autonómica, debido a que el expediente se encuentra en fase de propuesta de resolución. Esta institución entiende las dificultades de este tipo de procedimientos pero también considera que la Administración podía haber sido más ágil (12011035).

Otro caso significativo es el 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 un 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 el procedimiento se encuentra en fase de propuesta de resolución (11013792).

18.3 EXPROPIACIÓN

Entre los derechos fundamentales del titulo I de la Carta Magna se recoge en el artículo 33, el derecho a la propiedad privada y a la herencia y establece los límites y garantías, entre las que se encuentra la garantía expropiatoria al determinar el apartado 3 que nadie podrá ser privado de los bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de acuerdo con lo dispuesto en las leyes. Los problemas que se suscitan en torno a la institución de la expropiación forzosa son recurrentes, las demoras de los Jurados de Expropiación Forzosa en dictar resolución y los retrasos excesivos en la fijación y pago del justiprecio, así como en la liquidación y abono de los intereses de demora son una constante en las quejas (15011199 y 15013704).

Impago justiprecio

Las dificultades económicas que atraviesan las diferentes administraciones públicas son la razón principal que alegan para el impago de las indemnizaciones expropiatorias, sin tener en cuenta que la mayor parte de las expropiaciones que han originado el derecho de los ciudadanos a su percepción datan de años anteriores a la crisis económica. Un ejemplo paradigmático de la situación, se puso de manifiesto por un ciudadano a quien se le expropió una finca de su propiedad por el **Ayuntamiento de Jaén** con motivo de la ejecución del Plan Especial de Protección y Reforma, en 1980. El justiprecio se fija por el Provincial de Expropiación Forzosa el 18 de marzo de 2004, impugnado por el propio Ayuntamiento sin fundamento para ello, según la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 31 de enero de 2012.

Posteriormente el consistorio en lugar de dar cumplimiento al contenido de la resolución del Jurado como obligaba la Sentencia citada, dicta un Decreto el 18 de septiembre de 2012 denegando el pago del justiprecio. El interesado ante tal situación tuvo que acudir al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo por inactividad de la administración pública que, nuevamente el 27 de febrero de 2013, condena al Ayuntamiento al cumplimiento íntegro de la resolución del Jurado. En 2015, el citado Ayuntamiento de Jaén alega problemas de tesorería para no proceder al abono de la indemnización expropiatoria, por lo que se ha efectuado una **Sugerencia** para que se proceda a su pago sin dilación, que se encuentra en trámite (13031592).

Cantidades concurrentes

El artículo 50 de la Ley de Expropiación Forzosa reconoce al expropiado el derecho a que se le entregue, aunque exista litigio o recurso pendiente, la indemnización hasta el límite en que haya conformidad con la administración, no pueden darse excusas para el pago de las cantidades concurrentes. Sin embargo, la **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del Ministerio de Fomento,** en una expropiación acaecida en el año 2008 y fijadas las cantidades concurrentes el 14 de abril de 2011, alega que no procede a su abono porque el expediente de pago, que se estaba tramitando para ello, ha sido anulado al haber dictado el Jurado de Expropiación Forzosa resolución de justiprecio, y se comienza a tramitar este nuevo expediente de pago, de modo que el ciudadano continúa esperando (13019477).

Mutuo acuerdo

La administración y los particulares pueden convenir la adquisición de bienes y derechos por mutuo acuerdo, una vez fijado el mismo se da por concluido el expediente

expropiatorio, esta vía está abierta durante todo el procedimiento, según dispone el artículo 24 de la Ley de Expropiación Forzosa. A partir de ese momento, la administración expropiante, dado que el justiprecio es firme, cuenta con un plazo máximo de seis meses para proceder al pago de la indemnización según dispone el artículo 48 de la Ley de Expropiación Forzosa. Muchos ciudadanos llegan a un acuerdo de justiprecio con la administración expropiante en la convicción de que el abono de la cantidad acordada se va a producir en breve, incluso rebajan sus pretensiones económicas pensando en el pronto pago, pero ven frustradas sus aspiraciones porque los retrasos también alcanzan a estos expedientes (15015093, 15013727, 15010856 y 13028971).

En un caso se firmó el mutuo acuerdo el 9 de abril de 2003 y se procedió a solicitar la retasación ante el impago el 25 de marzo de 2015, aportando el interesado hoja de aprecio, que es rechazada por la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda ante lo desorbitado de la petición (15010666).

Dilaciones en los procedimientos

Los retrasos en los procedimientos expropiatorios no solo afectan a la fase de pago, sino que la tramitación de estos carece del dinamismo deseado, máxime teniendo en cuenta que el artículo 74 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, somete los procedimientos al criterio de celeridad e impulso de oficio en todos sus trámites. Se dilatan la emisión de Hojas de aprecio, el traslado a los órganos de valoración, ya sean los Jurados o las Comisiones autonómicas sin que exista una justificación para ello (14018474, 14018475, 14018476, entre otras).

Desde hace varios ejercicios, esta institución viene señalando que los **Jurados de Expropiación Forzosa** incumplen el plazo de seis meses, legalmente establecido para dictar resolución de fijación del justiprecio, en muchas ocasiones debido a la carga de trabajo que soportan no pueden hacer frente a los procedimientos en un tiempo razonable. El Jurado de Expropiación de Salamanca tarda más de cuatro años en resolver un expediente; los Jurados de Expropiación de Cantabria, Alicante, Murcia, Asturias; Illes Balears también acumulan retrasos en sus resoluciones (14019108, 13019481, 15002026, entre otras).

En el informe correspondiente al ejercicio 2014 se dio cuenta de las dilaciones y deuda impagada por la Administración del Estado por una expropiación en Andalucía, que afecta a varios agricultores de Granada y Jaén, cuyas fincas habían sido expropiadas hacía más de ocho años. Durante el año 2015, la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda ha procedido al pago de las indemnizaciones

procediéndose a la conclusión de la queja. Esta queja se recibió a través del Defensor del Pueblo Andaluz quien señala que se debería acometer alguna reforma legal que, en todo caso permita garantizar que las expropiaciones, por razones de interés general o utilidad pública, cuenten con la dotación económica necesaria para afrontar el pago de los justiprecios que conllevan en los plazos de la Ley de Expropiación Forzosa, de tal forma que el abono de los intereses sea la excepción y no la regla, al menos las administraciones con competencia expropiatoria deberían hacer un esfuerzo por el cumplimiento de las disposiciones existentes en la materia (13025724).

19 EL DEFENSOR DEL PUEBLO COMO MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA (MNP)

Independientemente del informe específico, correspondiente al año 2015, que el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP) presenta anualmente a las Cortes Generales y al Subcomité de Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura (SPT), con sede en Ginebra, es tradicional que en cada informe anual del Defensor del Pueblo se incluya un capítulo que resumidamente recoja la actividad desarrollada por el MNP.

La defensora del pueblo, el 9 de junio de 2015, presentó el *Informe anual 2014 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura* en la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo del Congreso de los Diputados. La remisión de ese informe anual al Subcomité de Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura se realizó el 16 de junio de 2015.

La nueva web del Defensor del Pueblo, que se ha renovado durante 2015, incluye un apartado específico para el MNP, en el que se pueden consultar los informes anuales, además de las recomendaciones, sugerencias y recordatorios de deberes legales formulados a las autoridades tras cada visita y acceder a su seguimiento en cualquier momento.

Con el fin de mantener el diálogo y la cooperación con la sociedad civil, se convocó a la presentación de la web a una veintena de entidades sin ánimo de lucro y organizaciones no gubernamentales.

En cumplimiento del artículo 21 del Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo, en 2015 se han celebrado dos reuniones con el Consejo Asesor del MNP. La primera tuvo lugar el 24 de junio y la segunda el 18 de diciembre. En dichas reuniones se dio cuenta de la actividad desarrollada por el MNP. Previa convocatoria pública (*BOE*, 30 de octubre de 2015), por Resolución de 1 de diciembre de 2015, de la defensora del pueblo, se resolvió la **renovación parcial del Consejo Asesor del MNP** y el procedimiento de designación de los vocales (*BOE*, 4 de diciembre de 2015). Los nuevos vocales del Consejo Asesor tomaron posesión de sus cargos en su reunión del 18 de diciembre.

En marzo de 2015 se incrementó la dotación de personal de la unidad del MNP con la resolución de la **convocatoria pública para la selección de un técnico especialista** en las competencias atribuidas a la institución en su condición de

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Durante el año 2015 se han llevado a cabo 62 visitas. La distribución de esas visitas, atendiendo a la tipología de las dependencias, es la siguiente:

Tipos de lugares de privación de libertad y visitados	
Lugares	**Número de visitas**
Calabozos de edificios judiciales	1
Centros de internamiento de extranjeros (CIE)	4
Centro penitenciario militar	1
Centros para menores infractores	7
Centros penitenciarios	10
Centros sociosanitarios	2
Comisarías de la Policía Autonómica	2
Comisarías de la Policía Local	4
Comisarías y otros lugares de custodia de corta duración del Cuerpo Nacional	13
Cuarteles y otros lugares de custodia de corta duración de la Guardia Civil	12
Operativos de traslados de extranjeros (FRONTEX)	4
Salas de inadmitidos y de solicitantes de asilo en puestos fronterizos	1
Unidades de Custodia Hospitalaria	1
TOTAL	**62**

La defensora del pueblo ha participado en 7 de estas visitas.

De las visitas realizadas en 2015, 17 han sido visitas multidisciplinares, con la colaboración de técnicos externos, expertos en medicina, medicina forense, psiquiatría y psicología. Se visitaron:

- 5 centros de cumplimiento de medidas judiciales de menores;
- 9 centros penitenciarios;

- 2 centros sociosanitarios y;
- 1 centro de internamiento de extranjeros.

A fin de comprobar el cumplimiento de las recomendaciones realizadas en visitas anteriores e identificar eventuales nuevas deficiencias, 34 de las visitas fueron de seguimiento.

En 11 visitas han participado vocales del Consejo Asesor del MNP y en 8 asesores de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos **(Defensor del Pueblo Andaluz, Síndic de Greuges de Catalunya, Justicia de Aragón, Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, Procurador del Común de Castilla y León y Defensor del Pueblo de Navarra).**

Al objeto de proseguir con la elaboración de estudios monográficos de la unidad del MNP y como complemento a la información solicitada en 2014 a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y al Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña, sobre la aplicación de sujeciones mecánicas en los centros penitenciarios españoles, en las 10 visitas giradas en 2015 a centros penitenciarios se ha recabado información sobre la aplicación de las sujeciones mecánicas y entrevistado a internos a los que se les hubieran aplicado, para realizar un estudio en profundidad de esta cuestión.

Con relación directa a las dependencias de privación de libertad supervisadas, se han efectuado durante el año 2015 un total de **58 Recomendaciones, 224 Sugerencias y 2 Recordatorios de Deberes Legales**. Asimismo, durante el año 2015 el MNP ha iniciado actuaciones en **106 expedientes de oficio.**

En el año 2015 se ha reformado la **Ley de Enjuiciamiento Criminal**, concretamente su artículo 520, que otorga mayores derechos al detenido, algunos de ellos coincidentes con recomendaciones formuladas por esta institución, tales como informar del derecho a solicitar un procedimiento de hábeas corpus y cómo hacerlo, reducir el plazo máximo de ocho horas, dentro del cual debe hacerse efectivo el derecho a la asistencia letrada o la posibilidad de que el detenido se entreviste reservadamente con su abogado. Desde la entrada en vigor de esa reforma legislativa, en las visitas que se realizan a centros de detención se presta especial interés en comprobar que se informa al detenido de todos los derechos que le reconoce el artículo 520.

Cabe destacar que en 2015 se ha participado en diversos foros como: las jornadas del «30° Aniversario de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura», realizadas por el Consejo General de la Abogacía Española; el «I Curso sobre Centros de Internamiento de Extranjeros», organizado por la Unidad Central de Expulsiones y Repatriaciones del Cuerpo Nacional de Policía; la reunión «ENO (European Network of

Ombudsmen) investigators' meeting on forced returns», en la que entre otras cuestiones se abordó el tema de los vuelos de repatriación; el coloquio «Monitoreo en los vuelos de repatriación» del «10th National Seminar of the European Network of Ombudsmen», organizado por el Defensor del Pueblo Polaco y el Defensor del Pueblo Europeo; el «IOI Workshop for NPMs Implementing a Preventive Mandate», organizado por el Defensor del Pueblo de Letonia y el Instituto Internacional del Ombudsman, o la Conferencia impartida en la Academia de Oficiales de la Guardia Civil en San Lorenzo del Escorial (Madrid), sobre el papel del MNP.

Se ha colaborado con mecanismos nacionales de prevención de la tortura (MNP) e instituciones de derechos humanos de otros países, celebrando reuniones de trabajo para exponer la metodología del MNP español y su práctica en las visitas a lugares de privación de libertad, como por ejemplo, con una Delegación Interministerial de Derechos Humanos de Marruecos, con representantes del MNP de Paraguay, con Técnicos del Provedor de Justiça de Mozambique, con una delegación del Defensor del Pueblo de la República Checa o con la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas.

Por último, hay que señalar que el MNP ha participado en Ankara en el proyecto de apoyo al establecimiento del Defensor del Pueblo de Turquía.

SUMARIO

Presentación 5

I Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo 11

1 Resumen estadístico y presupuestario 13

1.1 Total de expedientes, información al ciudadano y portal web 14

1.1.1 Expedientes de queja, de actuación de oficio y de solicitud de recurso 14

1.1.2 Información al ciudadano: presencial y telefónica 15

1.1.3 Visitas al portal web 15

1.2 Tramitación de los expedientes 17

1.2.1 Tiempos medios de contestación de los expedientes 17

1.2.2 Distribución de los expedientes de queja 18

1.2.3 Clasificación de los expedientes por áreas de actuación 24

1.2.4 Estado de tramitación de los expedientes 25

1.2.5 Admisión e inadmisión de los expedientes de queja individuales 27

1.2.6 Expedientes de queja agrupados 29

1.2.7 Expedientes de actuación de oficio 30

1.3 Expedientes en tramitación de ejercicios anteriores, abiertos o reabiertos en el año 2015 31

1.4 Recomendaciones, sugerencias, recordatorios de deberes legales y advertencias 32

1.5 Presupuesto 2015 34

1.5.1 Presupuesto del Defensor del Pueblo para el año 2015 34

1.5.2 Evolución interanual 2009-15 36

1.5.3 Ejecución presupuestaria 37

2 Recomendaciones y sugerencias. Seguimiento de las resoluciones 39

2.1 Recomendaciones y sugerencias a partir de la tramitación ordinaria de los expedientes 39

2.1.1 Justicia 39

2.1.2 Igualdad de trato 42

2.1.3 Seguridad 42

2.1.4 Centros de privación de libertad 43
2.1.5 Educación 43
2.1.6 Sanidad 44
2.1.7 Política social 45
2.1.8 Seguridad social y empleo 49
2.1.9 Actividad económica 50
2.1.10 Consumo 52
2.1.11 Catastro 53
2.1.12 Función pública 54
2.2 Recomendaciones resultado del estudio de las solicitudes de recursos de inconstitucionalidad 55
2.2.1 Recomendaciones formuladas en relación con la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana 55
2.2.2 Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades aseguradoras y reaseguradoras 57
2.2.3 Ley 7/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Comunitat Valenciana 58
2.3 Recomendaciones surgidas de los estudios monográficos 59
2.3.1 Estudio sobre *la escucha del menor, víctima o testigo* 59
2.3.2 Estudio sobre *la situación de los presos españoles en el extranjero* 69
2.3.3 Estudio sobre *tramitación de licencias urbanísticas: procedimientos y duración de los trámites* 74
2.3.4 Estudio sobre *seguridad y accesibilidad de las áreas de juego infantil* 75
2.3.5 Estudio sobre *las urgencias hospitalarias en el sistema nacional de salud* 78
2.4 Seguimiento de recomendaciones de años anteriores 82
3 Solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional y sentencias recaídas 88
3.1 Solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad 88
3.2 Solicitudes de interposición de recursos de amparo 98
3.3 Sentencias recaídas 99
4 Administraciones no colaboradoras o entorpecedoras 100
5 Actividades de representación institucional 102
5.1 Comparecencias ante las Cortes Generales 102

5.2 Relaciones con los comisionados parlamentarios autonómicos 103
5.3 Reuniones de trabajo 104
5.3.1 Reuniones con autoridades de la administración y de otros servicios públicos 105
5.3.2 Reuniones con organizaciones sociales y ciudadanos 106
5.3.3 Reuniones y jornadas de trabajo para la elaboración de estudios monográficos 108
5.3.4 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP). Visitas a dependencias y centros de privación de libertad y reuniones del consejo del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura 109
5.3.5 Premios de la institución 110
5.4 Encuentros y actos oficiales 111
5.5 Actividades de colaboración, difusión y divulgación 111
5.5.1 Colaboración institucional 111
5.5.2 Difusión y divulgación institucional 112
5.6 Visitas culturales a la institución 114
5.7 Actividad internacional 114
5.7.1 Encuentros bilaterales y de colaboración internacional 114
5.7.2 Reuniones internacionales 116
5.7.3 Visitas y encuentros oficiales 118
5.7.4 Visitas a centros de privación de libertad en el extranjero 118

6 Transparencia 119

7 Nuevo web institucional 123

II Supervisión de la actividad de las administraciones públicas 133

1 Administración de Justicia 135

1.1 Dilaciones indebidas 137
1.2 Medios personales y materiales de los órganos judiciales 142
1.3 Servicio público de la justicia 148
1.4 Registro civil 152
1.4.1 Insuficiente dotación de medios humanos en los registros civiles 152
1.4.2 Plan intensivo para la tramitación de expedientes de nacionalidad por residencia (PIN) 154
1.4.3 Quejas más relevantes en materia de nacionalidad 156

1.4.4 Implantación de sistema de cita previa en registros civiles concretos e inaccesibilidad 157
1.4.5 Resolución de recursos 158
1.4.6 Registros consulares 158
1.4.7 Otras cuestiones registrales de interés 159
1.5 Abogados 160
1.6 Violencia de género 165
1.7 Menores ante la justicia 169
1.7.1 La escucha del menor, víctima y testigo 169
1.7.2 Menores infractores 172
2 Centros Penitenciarios 177
2.1 Fallecimientos y suicidios 178
2.2 Malos tratos en prisión 182
2.3 Sanidad 186
2.4 Derechos de los internos 190
2.5 Instalaciones 200
3 Ciudadanía y Seguridad pública 202
3.1 Víctimas del terrorismo 203
3.2 Derecho al voto. Régimen electoral 205
3.3 Cuestiones relativas a la ley orgánica de seguridad ciudadana 208
3.4 Fuerzas y cuerpos de seguridad y derechos ciudadanos 211
3.4.1 Derecho de reunión 211
3.4.2 Detenidos 214
3.4.3 Malos tratos 214
3.4.4 Trato incorrecto 215
3.4.5 Denuncias 218
3.4.6 Reconocimientos fotográficos 218
3.4.7 Pistolas eléctricas 220
3.4.8 Cañones de agua 221
3.4.9 Suicidios en calabozos 221
3.4.10 Distintivo de identificación personal en la Policía Nacional y la Guardia Civil 223
3.5 Situaciones de inseguridad ciudadana 226

3.6 Consumo de alcohol en la vía pública 227
3.7 Tráfico 229
3.7.1 Procedimiento sancionador 230
3.7.2 Otras cuestiones de tráfico 237
4 Migraciones 243
4.1 Asistencia y protección en el exterior 249
4.1.1 Presos españoles en el extranjero 250
4.2 Entrada a territorio nacional 254
4.2.1 Actuaciones en puestos fronterizos 254
4.2.2 Denegaciones de entrada 257
4.2.3 Dificultades de los residentes en España para volver a entrar a territorio español 257
4.3 Entrada de extranjeros por puestos no habilitados 258
4.3.1 Puestos no habilitados 258
4.3.2 Centro de estancia temporal de extranjeros de Melilla 263
4.4 Menores extranjeros no acompañados 265
4.4.1 Determinación de la edad 265
4.4.2 Otras cuestiones 266
4.4.3 Visitas a centros de menores 269
4.5 Centros de internamiento de extranjeros 270
4.6 Expulsiones y devoluciones 271
4.7 Víctimas de trata de seres humanos 273
4.7.1 Protocolos de identificación a víctimas de trata 273
4.7.2 Víctimas menores de edad 274
4.7.3 Plan de lucha contra la trata con fines de explotación laboral 276
4.8 Oficinas consulares 277
4.9 Procedimientos de residencia y cuestiones conexas 282
4.9.1 Régimen comunitario 282
4.9.2 Régimen general de extranjería 285
4.10 Asilo 288
4.10.1 Acceso al procedimiento 288
4.10.2 Demoras en las citas para solicitar protección internacional y en la resolución de los expedientes 289

4.10.3 Problemas en la acogida de solicitantes 293
4.10.4 Apatridia 295
5 Igualdad de Trato 297
5.1 Discriminacion por origen étnico, racial o nacional 298
5.1.1 Comunidad gitana 298
5.1.2 Controles policiales de identificación 299
5.1.3 Otras discriminaciones por motivos étnicos, raciales o nacionales 300
5.2 Discriminacion por razón de discapacidad 302
5.3 Discriminacion por razón de sexo y orientación sexual 303
5.3.1 No discriminación de lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales 304
5.3.2 Presencia equilibrada de mujeres y hombres en la Administración General del Estado y organismos vinculados en el ámbito cultural y educativo 306
5.4 Discriminacion por razón de religión 306
5.5 Discriminación por razón de cualquier otra condición o circunstancia personal o social 308
6 Educación 311
6.1 Educación no universitaria 312
6.1.1 Problemas relacionados con la insuficiente oferta de plazas educativas 312
6.1.2 Instalaciones de los centros docentes 314
6.1.3 Admisión de alumnos 317
6.1.4 Ayudas 320
6.1.5 Educación inclusiva 323
6.1.6 Aplicación de la «edad corregida» a efectos de escolarización de niños prematuros 330
6.1.7 Revisión de calificaciones y acceso a copias de examen 330
6.2 Educación universitaria 332
6.2.1 Acceso a la universidad 332
6.2.2 Títulos universitarios 336
6.2.3 Becas 339
7 Sanidad 350
7.1 Asistencia sanitaria en el sistema nacional de salud 352
7.1.1 Inmigrantes sin autorización de residencia en España 352

7.1.2 Familiares extracomunitarios de ciudadanos españoles 354
7.1.3 Autorización de residencia por razones humanitarias 354
7.1.4 Cónyuges de españoles de origen y residentes en el extranjero 355
7.2 Autonomía del paciente, información y documentación sanitaria 355
7.3 Ordenación de prestaciones 356
7.4 Listas de espera 358
7.4.1 Listas de espera quirúrgicas 358
7.4.2 Lista de espera en consultas externas y en técnicas o pruebas diagnósticas 360
7.5 Actuaciones en el ámbito de la atención primaria 360
7.6 Actuaciones en el ámbito de la atención especializada 362
7.7 Seguridad de los pacientes y de los profesionales 366
7.8 Salud pública 367
7.9 Salud mental 368
7.10 Prestación farmacéutica y medicamentos 370
7.10.1 Copago farmacéutico 370
7.10.2 Acceso a los medicamentos 371
7.11 Transporte sanitario 374
7.12 Sanidad ambiental y alimentaria 374
7.13 Terapias naturales 375
7.14 Espacio sociosanitario 375
8 Política Social 377
8.1 Aportación (copago) de los usuarios por permanencia en centros u otros servicios 379
8.2 Menores 382
8.2.1 El marco legislativo de protección de la infancia y la adolescencia. 382
8.2.2 Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo 383
8.2.3 Protección de la juventud e infancia en los medios de comunicación e información 385
8.3 Personas con discapacidad 386
8.3.1 Valoración de la discapacidad 387
8.3.2 Acceso al empleo de las personas con capacidad intelectual límite 387
8.3.3 Accesibilidad 388

8.3.4 Discriminación 390
8.3.5 Recursos para personas con discapacidad 391
8.3.6 Otras ayudas 392
8.4 Atención a personas mayores en centro residenciales 392
8.5 Situación de dependencia 395
8.5.1 Tramitación de procedimientos administrativos 396
8.5.2 Efectividad del grado I 399
8.5.3 Acceso a las prestaciones 400
8.6 Familias numerosas 403
8.7 Personas en situación de pobreza y exclusión social 406
8.7.1 Rentas mínimas 406
8.7.2 Garantía alimentaria de la población infantil 408
8.7.3 Otras cuestiones 410
9 Vivienda 411
9.1 Planes de vivienda 412
9.1.1 Planes estatales: ayudas de los planes 2009-12 y anteriores 412
9.1.2 Planes autonómicos 413
9.2 Adjudicación de viviendas de protección pública 413
9.3 Venta de viviendas protegidas a entidades privadas 415
9.4 Problemas ocasionados por las ocupaciones ilegales de inmuebles 415
9.5 Renta básica de emancipación 416
9.6 Viviendas de protección pública vacias 417
9.7 Fondo social de vivienda 419
9.8 Desalojos forzosos por ocupaciones ilegales 420
9.9 Situación de la vivienda pública 420
10 Seguridad Social y Empleo 423
10.1 Seguridad social 423
10.1.1 Campos de aplicación: afiliaciones, altas y bajas 424
10.1.2 Cotización y recaudación 425
10.1.3 Prestaciones por incapacidad 427
10.1.4 Prestaciones por maternidad o paternidad y riesgo durante el embarazo 429
10.1.5 Pensiones 430

10.1.6 Desempleo 431
10.1.7 Derecho a la asistencia sanitaria 441
10.1.8 Seguridad social internacional y reglamentos comunitarios 442
10.2 Empleo 443
10.2.1 Colocación y empleo 443
10.2.2 Formación profesional 448
10.2.3 Fondo de garantía salarial (FOGASA) 452
10.2.4 Otros asuntos 453
11 Hacienda Pública 456
11.1 Tributos estatales 456
11.1.1 Impuesto sobre la renta de las personas físicas 456
11.1.2 Impuesto sobre el valor añadido 461
11.2 Impuestos transmisorios 462
11.3 Tributos locales 465
11.3.1 El impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) 466
11.3.2 Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU) 469
11.3.3 El impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM) 475
11.3.4 Tasas locales 476
11.4 Procedimientos tributarios 478
11.5 Tribunales económico-administrativos 482
11.6 Catastro 483
11.6.1 Valor catastral 484
11.6.2 Descripción catastral y conflictos de titularidad 487
11.6.3 Procedimientos catastrales 488
12 Actividad Económica 490
12.1 Actuaciones derivadas de la coyuntura económica 490
12.2 Entidades financieras y mercado de valores 494
12.2.1 Entidades financieras 496
12.2.2 Mercado de valores 500
12.3 Seguros 503
12.4 Energía eléctrica 505
12.5 Aguas 512

12.5.1 Lectura del contador 513
12.5.2 Abastecimiento 514
12.6 Agricultura, ganadería y pesca 515
12.7 libertad de empresa y comercio 516
12.8 consumo 519
12.9 ITV 522
12.10 Contratación administrativa 524
12.11 Subvenciones 526
12.12 Puertos 527
13 Comunicaciones y Transporte 531
13.1 Comunicaciones 531
13.1.1 Protección de datos de carácter personal. derecho al olvido 533
13.1.2 Telefonía fija 535
13.1.3 Telefonía móvil 537
13.1.4 Prestación del servicio de internet 539
13.1.5 Correos y telégrafos 540
13.2 Transporte 544
13.3 Transporte urbano e interurbano 545
13.4 Transporte ferroviario 546
13.5 Infraestructuras ferroviarias 547
13.6 Carreteras 548
14 Medio Ambiente 550
14.1 Derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia 551
14.1.1 Derecho de acceso a la información ambiental 551
14.1.2 Derecho de participación pública en la toma de decisiones ambientales 552
14.2 Evaluación de impactos. Licencias municipales 553
14.2.1 Evaluación ambiental de proyectos 553
14.2.2 Impacto de las infraestructuras: aeropuertos, carreteras y ferrocarriles 556
14.2.3 Actividades clasificadas 561
14.3 Recursos naturales 562
14.3.1 Protección y conservación de los espacios naturales 562

14.3.2 Fauna y flora 564
14.3.3 Minas 567
14.3.4 Mar, costas y puertos 568
14.3.5 Aguas continentales 570
14.4 Contaminación 577
14.4.1 Prevención y gestión de residuos 577
14.4.2 Contaminación atmosférica 580
14.4.3 Contaminación acústica 582
14.4.4 Contaminación electromagnética 584
14.4.5 Contaminación lumínica 584
15 Urbanismo 585
15.1 Planeamiento y ejecución 586
15.1.1 Retrasos en la tramitación y aprobación de planes y proyectos de gestión urbanística 587
15.1.2 Ejecución incompleta de planeamiento. deficiencias en la urbanización 589
15.1.3 Convenios urbanísticos 590
15.2 Protección de edificios singulares 592
15.3 Licencias urbanísticas 593
15.4 Participación urbanística y acceso a la información urbanística 597
15.5 Deber de conservación 600
15.6 Disciplina urbanística 600
15.7 Barreras arquitectónicas y urbanísticas 602
15.7.1 Barreras arquitectónicas en edificios públicos y entorno urbano 603
15.7.2 Barreras arquitectónicas en edificios privados 605
15.7.3 Ayudas públicas para la supresión de barreras arquitectónicas en edificios privados 606
16 Administración Local 607
16.1 Organización y régimen jurídico de las corporaciones locales 608
16.2 Estatuto de los miembros de las corporaciones locales 609
16.3 Responsabilidad patrimonial de las entidades locales 609
16.4 Territorio y población 610
16.5 Bienes de las entidades locales 612
16.6 Actividades y servicios públicos municipales 613

17 Función y Empleo Públicos 616
17.1 Oferta pública de empleo 616
17.2 Desarrollo de los procesos selectivos 617
17.3 Transparencia en los procesos selectivos 618
17.4 Acceso al empleo público docente 621
17.5 Provisión de puestos de trabajo 624
17.6 Relaciones de puestos de trabajo 632
17.7 Retribuciones de los empleados públicos 634
17.8 Condiciones laborales de los empleados públicos 635
17.8.1 Permisos de los funcionarios públicos 635
17.9 Protocolo frente al acoso en las fuerzas armadas 641
17.10 Pensiones y prestaciones 642
17.11 Movilidad 646
18 Otras cuestiones: transparencia, responsabilidad patrimonial, expropiación 649
18.1 Transparencia y acceso a la información pública 649
18.2 Responsabilidad patrimonial 653
18.3 Expropiación 655
19 El Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) 659