

**DEFENSOR DEL PUEBLO**  
**Informe anual 1990**  
**y**  
**debates en las Cortes Generales**

**I. Informe**

**CORTES GENERALES**

Edición preparada por el Gabinete de Estudios  
del Defensor del Pueblo

© Publicaciones del Congreso de los Diputados  
Secretaría General (Dirección de Estudios)  
Serie Informes

ISBN: 84-7943-007-9

Depósito legal: M. 18.777-1991

Fotocomposición e impresión: Closas-Orcoyen, S. L.  
Polígono Igarza. Paracuellos de Jarama (Madrid)

**TOMO I. INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO  
CORRESPONDIENTE A LA GESTION REALIZADA EN 1990**

	<u>Páginas</u>
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	20
<b>CAPITULO I. LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES Y LA ADMINISTRACION PUBLICA</b> .....	21
1. PRINCIPIO DE IGUALDAD (ARTICULO 14 DE LA CONSTITUCION).....	22
1.1. Discriminación por razón de raza.....	23
1.2. Discriminación por razón de sexo.....	24
2. DERECHO A LA VIDA, A LA INTEGRIDAD FISICA E INTERDICCION DETRATOS DEGRADANTES (ARTICULO 15 DE LA CONSTITUCION).....	25
2.1. Novatadas durante el servicio militar .....	25
2.1.1. En unidades de las Fuerzas Armadas.....	25
2.1.2. En el voluntariado de la Cruz Roja .....	26
2.2. Presuntos malos tratos.....	27
2.2.1. Con motivo de la actuación de miembros de la Guardia Civil.....	29
2.2.2. Con motivo de la actuación de miembros del Cuerpo Nacional de Policía .....	31
2.2.3. Con motivo de la actuación de miembros de cuerpos de policía municipales .....	34
2.2.4. Con motivo de la actuación de miembros de las Fuerzas Armadas .....	38
2.2.5. Con motivo de la actuación de funcionarios de prisiones .....	39
2.2.6. Con motivo de la actuación de vigilantes jurados de empresas de seguridad.....	40
2.3. Tratamiento psiquiátrico en centros penitenciarios .....	41
2.4. Traslados de detenidos y presos .....	42

3.	DERECHO A LA LIBERTAD (ARTICULO 17 DE LA CONSTITUCION).....	45
3.1.	En el ámbito de la administración de Justicia.....	45
3.1.1.	Irresponsabilidad por prescripción .....	45
3.1.2.	Detención de un ciudadano por error.....	46
3.1.3.	Retraso en remitir una orden de libertad a un centro de detención.....	47
3.2.	En el ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad .....	48
3.2.1.	Concepto de detención .....	49
3.2.2.	Detenciones sin indicios de actividad delictiva .....	49
3.2.3.	Detenciones en virtud de órdenes de busca y captura ya canceladas ....	49
3.2.4.	Garantías de la detención.....	50
3.2.5.	Condiciones en que se desarrolla la detención .....	51
3.2.6.	Otras quejas.....	52
3.3.	Internamiento de enfermos en centros psiquiátricos.....	52
4.	DERECHO A LA INTIMIDAD (ARTICULO 18 DE LA CONSTITUCION) .....	53
4.1.	Derecho a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.....	53
4.2.	Inviolabilidad de domicilio.....	61
4.3.	Secreto de las comunicaciones .....	62
5.	DERECHO DE ASOCIACION (ARTICULO 22 DE LA CONSTITUCION).....	63
6.	DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA (ARTICULO 24 DE LA CONSTITUCION).....	64
6.1.	Administración de Justicia .....	64
6.1.1.	Derecho a la tutela judicial efectiva.....	64
6.1.2.	Derecho a un proceso sin dilaciones indebidas .....	67
6.1.3.	Supuestos individuales extremos de dilaciones indebidas .....	68
6.1.4.	Causas estructurales de diversa naturaleza generadoras de dilaciones procesales indebidas .....	73
6.1.4.1.	Consideraciones previas .....	73
6.1.4.2.	Actuación en relación con algunos órganos jurisdiccionales ...	76
6.1.4.2.1.	Órganos colegiados.....	76
6.1.4.2.2.	Juzgados unipersonales .....	82

6.1.5. La justicia de menores .....	93
6.1.6 Inadecuación a la Constitución de la regulación del recurso de revisión en la Ley de Enjuiciamiento Criminal.....	94
6.1.7. Recomendación relativa a anomalías apreciadas en la tramitación de procesos penales en los que algún interviniente es extranjero .....	96
6.2. Administración de Justicia en la jurisdicción militar .....	97
6.2.1. Demoras en los procedimientos judiciales instruidos .....	97
6.2.2. Ejecución de sentencias.....	98
6.2.3. Recursos judiciales contra sanciones disciplinarias .....	99
6.2.4. Otras quejas.....	100
6.3. En el ámbito de la administración de los servicios sociales .....	101
7. REEDUCACION Y REINSERCIÓN SOCIAL COMO PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LAS PENAS PRIVATIVAS DE LIBERTAD (ARTICULO 25.2 DE LA CONSTITUCION).....	102
8. DERECHO DE PETICION (ARTICULO 29 DE LA CONSTITUCION).....	103
9. OBJECION DE CONCIENCIA.....	104
9.1. Prestación social sustitutoria .....	104
9.2. Demoras en solicitudes de exención del cumplimiento de la prestación o de aplazamiento de la incorporación.....	106
9.3. Otras quejas .....	107
10. DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA.....	108
10.1. Aplicación de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.....	108
10.1.1. Entradas en territorio nacional.....	108
10.1.2. Exención de visado .....	109
10.1.3. Documentación.....	110
10.1.4. Expulsiones .....	115
10.1.4.1. Alegaciones del extranjero en el procedimiento de expulsión .....	115
10.1.4.2. Expulsión de extranjeros con arraigo o vínculos familiares en España.....	116
10.1.4.3. Expulsiones de extranjeros que se encuentran a disposición judicial.....	117
10.1.4.4. Falta de notificación del decreto de expulsión o notificación que se efectúa inmediatamente antes de la expulsión.....	117

10.1.4.5. Expulsiones irregulares .....	118
10.1.4.6. Centros de internamiento.....	119
10.2. Aplicación de la Ley Orgánica 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado .....	120
10.2.1. Admisión a trámite de solicitudes de asilo y refugio.....	120
10.2.2. Demoras en la resolución de los expedientes.....	120
10.2.3. Problemas de documentación de personas a las que se deniega el asilo o el refugio .....	121
10.2.4. Expulsiones .....	122
10.2.5. Otras quejas .....	123
<b>CAPITULO II. EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION Y DE     LOS SERVICIOS PUBLICOS.....</b>	<b>124</b>
1. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS .....	125
1.1. Recepción de documentos .....	125
1.1.1. En oficinas consulares .....	125
1.1.2. En gobiernos civiles.....	127
1.2. Audiencia del interesado.....	129
1.3. Comunicaciones y notificaciones.....	129
1.4. Abono de tasas .....	132
1.5. Ejecución y cumplimiento de actos y resoluciones .....	132
1.6. Retrasos en la resolución de recursos administrativos .....	133
1.7. Procedimiento económico-administrativo.....	139
2. ADMINISTRACION DE JUSTICIA.....	141
2.1. Servicio público judicial.....	141
2.1.1. Retrasos individuales y otras disfunciones concretas determinantes de un funcionamiento anormal del servicio público judicial.....	141
2.1.2. Impulso de la potestad disciplinaria de los órganos de gobierno del Poder Judicial o del Ministerio de Justicia, según los casos .....	147
2.1.3. Recomendaciones relativas a la actuación del servicio público judicial en relación con las víctimas de infracciones penales.....	150
2.1.4. Relación de las administraciones públicas con los tribunales de justicia	152
2.2. Funcionamiento de los registros civiles.....	154
2.3. Letrados y procuradores .....	156

2.4. Administración penitenciaria .....	167
2.4.1. Consideraciones generales .....	167
2.4.2. Estructura y masificación .....	168
2.4.3. Situación de las mujeres en los centros penitenciarios .....	169
2.4.3.1. Consideración global .....	169
2.4.3.2. El problema de los niños en las cárceles .....	170
2.4.4. Jóvenes .....	172
2.4.5. Aspectos sanitarios, higiénicos y alimentarios .....	172
2.4.5.1. El artículo 60 del Reglamento Penitenciario .....	175
2.4.6. Tratamiento .....	176
2.4.6.1. Clasificación penitenciaria .....	176
2.4.6.2. El trabajo y las restantes actividades .....	178
2.4.6.3. Otros asuntos de relevancia .....	178
2.4.7. Funcionarios .....	180
2.4.8. Factores extrapenitenciarios .....	181
2.4.9. Depósitos de detenidos en Cataluña .....	181
3. LA SEGURIDAD CIUDADANA Y OTRAS ACTIVIDADES SUJETAS A CONTROL GUBERNATIVO .....	183
3.1. Seguridad ciudadana .....	183
3.2. Tráfico .....	186
3.3. Servicios de documentación .....	192
3.4. Otras actividades sujetas a control gubernativo .....	195
4. SISTEMA TRIBUTARIO .....	198
4.1. Revisión de valores catastrales .....	199
4.2. Devolución de ingresos indebidos .....	199
4.3. Impuesto sobre la renta de las personas físicas .....	202
4.4. Impuesto sobre el valor añadido .....	203
4.5. Tributos locales .....	204
4.5.1. En relación con la actividad catastral .....	204
4.5.2. Devoluciones de ingresos indebidos: determinación del órgano competente .....	207
4.5.3. Criterios de interpretación de las normas .....	208
4.5.4. Defectos de coordinación en la gestión tributaria .....	208
4.5.5. Principio de seguridad: necesidad de clarificar el requisito de declarar o no los decimales en la potencia fiscal de vehículos automóviles .....	210
4.5.6. Cobro indebido de tasas .....	212

5.	ORDENACION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA.....	212
5.1.	Agricultura.....	212
5.2.	Suministro de energía eléctrica.....	214
5.3.	Seguros.....	217
6.	EL FUNCIONAMIENTO DE LAS EMPRESAS Y SERVICIOS PUBLICOS.....	218
6.1.	Transporte aéreo.....	218
6.2.	Telefónica.....	220
6.3.	Correos.....	224
6.4.	RENFE.....	225
6.5.	Gas.....	227
7.	ADMINISTRACION SANITARIA.....	232
7.1.	Sistema de salud.....	232
7.1.1.	Ley General de Sanidad: desarrollo reglamentario.....	232
7.1.2.	Derechos de los usuarios del sistema sanitario público.....	232
7.1.3.	Prevención y promoción de la salud.....	234
7.1.4.	Listas de espera.....	234
7.1.5.	Servicios de urgencia del sistema sanitario público.....	236
7.1.6.	Centros y servicios concertados.....	238
7.1.7.	Actuaciones en el ámbito hospitalario.....	239
7.1.8.	Actuaciones en el ámbito extrahospitalario.....	240
7.1.9.	Donación y trasplantes de órganos.....	241
7.1.10.	Dotación de recursos humanos.....	241
7.2.	Salud mental.....	242
7.2.1.	Consideraciones generales.....	242
7.2.2.	Unidades psiquiátricas de hospitales generales.....	243
7.2.3.	Centros de internamiento psiquiátrico.....	244
7.2.4.	La hospitalización psiquiátrica como prestación de la Seguridad Social.....	245
7.3.	Asistencia sanitaria.....	245
7.3.1.	Asistencia sanitaria de la Seguridad Social.....	245
7.3.2.	Prestación farmacéutica de la Seguridad Social.....	246
7.3.3.	Reintegro de gastos.....	247



7.4. Actividad farmacéutica y control de medicamentos.....	249
7.5. Limitación en la venta y uso del tabaco.....	250
7.6. Colegiación de profesionales sanitarios.....	251
7.7. Otros aspectos de la administración sanitaria .....	251
7.8. Consumo.....	252
8. ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DE LOS SERVICIOS SOCIALES .....	253
8.1. Campo de aplicación, afiliación, altas y bajas .....	253
8.2. Cotización y recaudación de cuotas .....	253
8.3. Prestaciones económicas .....	256
8.3.1. Consideraciones generales .....	256
8.3.2. Pensiones de jubilación.....	257
8.3.3. Pensiones de invalidez.....	258
8.3.4. Pensiones de supervivencia.....	260
8.3.5. Prestaciones familiares .....	262
8.3.6. Prestaciones por desempleo.....	262
8.3.7. Prestaciones asistenciales.....	263
8.3.8. Incidencias en el reconocimiento y denegación de prestaciones .....	264
8.3.9. Revalorización de pensiones .....	266
8.3.10. Aspectos procedimentales .....	267
8.3.11. Abono de prestaciones .....	269
8.3.12. Reintegro de prestaciones indebidamente percibidas .....	270
8.4. Servicios sociales .....	271
8.4.1. Menores .....	272
8.4.2. Tercera edad.....	274
8.4.3. Otros aspectos relativos a los servicios sociales .....	278
9. ADMINISTRACION LABORAL.....	280
9.1. Formación profesional.....	280
9.2. Colocación y empleo.....	281
9.3. Fondo de Garantía Salarial.....	281
9.4. Infracciones y sanciones .....	282
9.5. Otros aspectos de la administración laboral.....	288

10. ADMINISTRACION EDUCATIVA.....	290
10.1.Educación no universitaria .....	290
10.1.1. Deficiencias en las instalaciones de los centros docentes .....	290
10.1.1.1. Deficiencias en la conservación, mantenimiento y vigilancia .....	290
10.1.1.2. Inadecuación de las instalaciones respecto a la finalidad docente a que están destinadas .....	291
10.1.1.3. Falta de espacios específicos para determinadas actividades docentes .....	293
10.1.1.4. Seguridad e higiene de los centros.....	294
10.1.1.5. Posibilidad de convenios entre administraciones para resolver problemas de seguridad .....	295
10.1.2. Problemas en la prestación de servicios complementarios: transporte y comedor escolar .....	297
10.1.2.1. Comedor escolar .....	297
10.1.2.2. Transporte escolar .....	300
10.1.3. Falta de profesorado específico en algunas materias y problemas en la provisión de sustituciones .....	301
10.1.3.1. Carencia de profesores de educación física en el nivel de Educación General Básica.....	301
10.1.3.2. Provisión de sustituciones.....	302
10.1.3.3. Retrasos en la normalización de las actividades académicas en el comienzo de curso en la isla de Ibiza .....	304
10.1.4. Admisión de alumnos .....	305
10.1.4.1. Criterios básicos de admisión .....	305
10.1.4.2. La delimitación de las zonas de influencia de los centros .....	305
10.1.4.3. Aplicación de los criterios complementarios de admisión.....	307
10.1.4.4. Reclamaciones en materia de admisión de alumnos .....	309
10.1.5. Derechos y deberes de los alumnos.....	309
10.1.5.1. Instrucción de expedientes sancionadores a los alumnos.....	309
10.1.6. Educación especial .....	317
10.1.6.1. Alumnos con disminuciones psíquicas o sensoriales .....	318
10.1.6.2. Adelantados de curso y alumnos con aptitudes sobre salientes .....	320
10.2.Educación universitaria .....	322
10.2.1. Admisión de alumnos en la universidad.....	322
10.2.1.1. Solicitudes de admisión de nuevo ingreso.....	322
10.2.1.2. Solicitudes de admisión para continuar estudios ya iniciados en otra universidad .....	325
10.2.2. Las responsabilidades de los estudiantes en las universidades.....	326
10.2.3. Criterios dispares respecto al número de convocatorias utilizables porasignatura.....	328

10.2.4. Cumplimiento en las universidades públicas españolas de lo dispuesto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos sobre movilidad y barreras arquitectónicas .....	329
10.2.5. Paralización de las clases de trescientos alumnos de un instituto de Ciencias Sociales.....	342
10.2.6. Paralización en la expedición de títulos de especialidades médicas. ..	343
10.2.7. Normativa sobre la obtención del título de enfermero especialista.....	343
10.2.8. Pruebas de convalidaciones en los institutos nacionales de Educación Física.....	344
10.2.9. Becas y ayudas al estudio .....	345
10.2.9.1. Normativa reguladora del sistema de concesión de becas ....	346
10.2.9.2. Aspectos procedimentales .....	347
10.2.9.3. Notificaciones administrativas en materia de becas.....	350
10.2.10. Retribuciones de los funcionarios públicos docentes universitarios .	356
11. CULTURA Y DEPORTES .....	357
11.1.Cultura.....	357
11.2.Deportes.....	360
12. ADMINISTRACION MILITAR.....	363
12.1.Servicio militar.....	363
12.1.1. Condiciones de la prestación del servicio militar .....	364
12.1.2. Prórrogas, exenciones y reconocimientos médicos.....	367
12.1.3. Accidentes y fallecimientos .....	371
12.1.4. Otras quejas.....	374
12.2. Centros disciplinarios militares .....	375
12.3. Prisiones militares .....	378
12.4. Otras quejas .....	379
13. ADMINISTRACION Y ORDENACION TERRITORIALES .....	381
13.1.Vivienda .....	381
13.1.1. Defectos de construcción en una promoción de viviendas de protección oficial en Málaga.....	382
13.1.2. No ejecución de una resolución de ejecución de obras por defectos de construcción en vivienda de protección oficial en Córdoba .....	383
13.1.3. Demoras excesivas en la tramitación de numerosas subvenciones a adquirentes de vivienda de protección oficial.....	383

13.1.4. Expedientes por defectos de construcción en viviendas de protección oficial en Castilla-León.....	384
13.1.5. Confirmación jurisdiccional de un recordatorio de deberes legales no aceptado por el Ayuntamiento de Alcalá de Henares .....	386
13.1.6. Desalojo forzoso de un edificio de viviendas en Madrid.....	388
13.1.7. Supervisión de un expediente de solicitud de vivienda social, en Murcia .....	389
13.1.8. Solicitud de viviendas de promoción pública por la Asociación de Exilados y Retornados de la URSS .....	389
13.1.9. Demora excesiva en la tramitación de un expediente por defectos en construcción en Puente Tocinos (Murcia) .....	390
13.1.10. Denuncia sobre desocupación de vivienda de protección oficial Cistierna (León).....	390
13.1.11. Irregularidades en la tramitación de un expediente sancionador por defectos de construcción en una vivienda de protección oficial, en Badajoz.....	391
13.1.12. Ejecución subsidiaria por defectos de construcción en Zaragoza .....	391
13.1.13. No ejecución de obras por defectos de construcción y otras quejas sobre viviendas de protección oficial en Galicia.....	392
13.1.14. Otras quejas sobre infracción al régimen jurídico de viviendas de protección oficial en Asturias y Aragón.....	393
13.1.15. Selección de adjudicatarios de viviendas de promoción pública e infracciones al régimen jurídico de viviendas de protección oficial en Extremadura.....	394
13.1.16. Solicitudes de viviendas de promoción pública en Madrid .....	395
13.2. Carreteras. En especial, la expropiación forzosa.....	395
13.2.1. Demora de más de doce años en el abono de intereses expropiatorios y falta de coordinación entre administraciones públicas .....	396
13.2.2. Otros casos de demora en la determinación y pago de justiprecios ....	397
13.2.3. Establecimientos públicos afectados por el cambio de trazado en la autovía de Aragón .....	398
13.2.4. Construcción de enlace entre una carretera local y la autovía del Norte .....	399
13.2.5. Oposición vecinal a los accesos a un hospital comarcal en Torrela vega (Cantabria).....	399
13.2.6. Expropiaciones para la autovía de Extremadura, en Navalcarnero (Madrid), y Toledo .....	400
13.2.7. Accesos a barrios periféricos en Madrid .....	400
13.2.8. Demoras excesivas en la tramitación de un expediente expropiatorio por la Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid ...	401

13.3.Costas .....	401
13.3.1. Construcción de un edificio de viviendas en las proximidades de la Playa de Los Locos, en Suances (Cantabria) .....	403
13.3.2. Ocupaciones abusivas de la zona de dominio público marítimo en Nigrán (Pontevedra) .....	403
13.3.3. Denuncia de incumplimiento generalizado de la Ley de Costas en Tenerife .....	404
13.3.4. Ocupación de una zona de dominio público marítimo-terrestre en el lugar de la Armona, término municipal de La Guardia (Pontevedra)....	405
13.3.5. Urbanización ilegal en la hacienda La Manga, de San Javier (Murcia)	407
13.4.Medio ambiente.....	407
13.4.1. Contaminación de las aguas del río Cofio, a su paso por Las Navas del Marqués (Avila) .....	409
13.4.2. Depósito de residuos tóxicos y peligrosos en Almadén (Ciudad Real)	410
13.4.3. Vertederos incontrolados en el término municipal de Morata de Tajuña (Madrid) .....	411
13.4.4. Vertidos mineros a la bahía de Portman y en las sierras de Cartagena y La Unión .....	412
13.4.5. Oposición al proyecto de construcción de una planta industrial de tratamiento de residuos en Alquife (Granada).....	413
13.4.6. Contaminación atmosférica de Langreo (Asturias).....	414
13.4.7. Actuaciones urbanísticas en el entorno del paraje natural de las salinas de Santa Pola.....	415
13.4.8. Deterioro de determinados parajes naturales del sur de Alicante .....	415
13.4.9. Circulación rodada en el interior del parque natural de Devesa-Albufera, en Valencia.....	416
13.4.10. Contaminación atmosférica provocada por una central térmica en Las Palmas de Gran Canaria .....	416
13.4.11. Vertidos tóxicos en el río Gállego y en un vertedero controlado de Sabiñánigo (Huesca).....	417
13.4.12. Contaminación de la cuenca del río Besaya.....	418
13.4.13. Contaminación de la ría de Pontevedra.....	419
13.4.14. Incumplimiento de cláusula concesional susceptible de afectar a la fauna del río Narcea.....	420
13.4.15. Oposición a vertedero en Zurita (Cantabria) .....	421
13.4.16. Vertidos tóxicos y peligrosos procedentes de la refinería de petróleo de Santa Cruz de Tenerife.....	421
13.4.17. Plan de gestión y utilización del parque natural de Cabañeros, en Ciudad Real.....	422
13.4.18. Oposición a la ubicación de un vertedero de residuos sólidos de la cuenca del Barberá.....	423

13.4.19. Obras de canalización y urbanización de un barranco en San Bartolomé de Tirajana, en Las Palmas de Gran Canaria .....	424
13.5.Actividades clasificadas. Especial referencia a la contaminación acústica ....	424
13.5.1. Actividad empresarial causante de ruidos, gases irritantes y tóxicos en Molina de Segura (Murcia).....	425
13.5.2. Molestia de bares y discoteca en Medina del Campo (Valladolid) ...	425
13.5.3. Molestias de bares en Santander y discrepancia con la Consejería de Presidencia del Gobierno Regional de Cantabria sobre la aplicación del Reglamento de Actividades Clasificadas .....	426
13.5.4. Molestias por ejercicio de actividades de bares y discotecas en Valladolid y Soria.....	427
13.5.5. Molestias de bares en Aranda de Duero (Burgos) .....	427
13.5.6. Irregularidades administrativas en la concesión de licencias de actividades clasificadas .....	428
13.5.7. Vibraciones provocadas en una vivienda por la actividad de una empresa textil en Bocairente (Valencia).....	429
13.5.8. Funcionamiento de local sin licencia ni posible legalización en San Pere de Ribes (Barcelona).....	430
13.5.9. Molestias por terraza-quiosco y funcionamiento de un garaje en Madrid .....	430
13.5.10. Incumplimiento de horario de cierre y ejercicio de actividad sin licencia de un pub, en Madrid .....	431
13.5.11. Funcionamiento de una discoteca con un alto nivel sonoro, en Gandía (Valencia).....	432
13.5.12. Otras quejas significativas sobre actividades clasificadas .....	433
13.5.13. Clausura de un pub en Madrid, sin observancia del procedimiento legal previsto .....	433
13.6.Urbanismo.....	434
13.6.1. Graves infracciones urbanísticas en San Fulgencio (Alicante) .....	435
13.6.2. Actuaciones urbanísticas ilegales en Muchamiel (Alicante) y en una urbanización de Valencia .....	436
13.6.3. Denuncia de ilegalidad de una permuta urbanística en Las Palmas de Gran Canaria.....	437
13.6.4. Modificación del Plan General de Ordenación Urbana en Madrid. ....	438
13.6.5. Construcción de una vivienda ilegal en Transpinedo (Valladolid). ....	439
13.6.6. Irregularidades urbanísticas en dos edificios en construcción ubicados en Carboneras (Almería) .....	439
13.6.7. Vulneración del derecho de información urbanística (Oviedo).....	440
13.6.8. Irregularidades, con perjuicio de terceros arrendatarios, en la ejecución de obras de remodelación de un edificio antiguo en Madrid .	441
13.6.9. Construcción de un edificio con más alturas de las legalmente permitidas en el plan, en Alfaz del Pi (Alicante) .....	441
13.6.10. Construcción de una vivienda ilegal en en el Rincón de la Victoria (Málaga) .....	442

13.6.11. Deficiencias urbanísticas en una urbanización en Pulpi (Almería) ...	442
13.7. Equipamiento comunitario local; organización y funcionamiento de los municipios; realojamiento de población marginada; sanciones de tráfico y otras cuestiones de relevancia .....	444
13.7.1. Uso indebido del silencio administrativo con especial referencia a los ayuntamientos de Manzanares el Real (Madrid) y Morales del Rey (Zamora) .....	444
13.7.2. Actuación ilegal de la Junta Municipal de Centro del Ayuntamiento de Madrid al permitir el establecimiento de un quiosco de temporada. Otras quejas sobre adjudicación de quioscos de bebidas en Madrid .....	445
13.7.3. Supresión del mercado de artesanía en la plaza de Santa Ana, de Madrid, por razones de seguridad, y posterior ocupación de la plaza por establecimiento de hostelería .....	446
13.7.4. Realojamiento de población marginada en Madrid y Oviedo .....	450
13.7.5. Notificaciones, principio de congruencia y «actos consentidos» en quejas sobre control del tráfico rodado en Madrid y Reus (Tarragona)	452
13.7.6 Equipamiento comunitario local. Casos de insuficiencias .....	454
13.7.7. La notificación de los actos administrativos y otras cuestiones jurídico-administrativas. Ayuntamiento de Madrid .....	456
14. PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS .....	459
14.1. Cuestiones comunes .....	459
14.1.1. Paralización de las reclamaciones contra el reconocimiento de grado personal .....	460
14.1.2. Reconocimiento de grado personal entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas .....	461
14.1.3. Compensación de la pérdida de poder adquisitivo de los empleados públicos .....	462
14.1.4. Reconocimiento al personal funcionario de servicios previos prestados con carácter estatutario .....	464
14.1.5. Efectos económicos y administrativos de la estimación de recursos interpuestos por funcionarios que han participado en procesos de provisión de puestos de trabajo .....	469
14.2. Personal militar .....	478
14.2.1. Acceso a las academias militares .....	478
14.2.2. Situaciones y régimen de servicios .....	479
14.2.3. Expedientes disciplinarios .....	480
14.2.4. Viviendas .....	481
14.2.5. Otras quejas .....	481

14.3. Personal de fuerzas y cuerpos de seguridad .....	482
14.3.1. Acceso .....	482
14.3.2. Servicios desempeñados y condiciones de los lugares de trabajo.....	483
14.3.3. Indemnizaciones y otros abonos no satisfechos .....	483
14.3.4. Expedientes disciplinarios .....	484
14.3.5. Otras quejas.....	485
14.4. Función pública docente .....	485
14.4.1. Acceso a la función pública docente .....	485
14.4.2. Provisión de puestos de trabajo de Preescolar, Educación General Básica y Educación Especial.....	488
14.4.2.1. Expedición de certificaciones y habilitación del profesorado	488
14.4.2.2. Adscripción del profesorado que presta servicios con carácter definitivo.....	491
14.4.3. Perfeccionamiento y especialización del profesorado.....	493
14.4.4. Régimen disciplinario .....	495
14.4.4.1. Expedientes disciplinarios y profesores afectados por «merma de facultades» .....	495
14.4.4.2. Actuación sancionadora realizada prescindiendo del procedimiento establecido .....	497
14.4.5. Personal docente interino .....	498
14.5. Personal estatutario al servicio de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social.....	500
14.5.1. Marco jurídico.....	500
14.5.2. Plantillas y provisión de puestos de trabajo .....	501
14.5.3. Selección de personal interino y eventual.....	502
14.5.4. Funciones y situaciones administrativas .....	503
14.5.5. Sistema retributivo .....	504
14.5.6. Otras cuestiones relativas al personal estatutario .....	505
14.6. Personal laboral .....	505
14.6.1. Selección de personal .....	505
14.6.2. Retribuciones .....	507
14.6.3. Otras cuestiones relativas al personal laboral.....	509
14.7. Personal al servicio de las corporaciones locales .....	509
14.7.1. Ausencia de relaciones de puestos de trabajo en las corporaciones locales.....	509



14.7.2. Irregularidades en el acceso y cobertura de puestos de funcionarios en las administraciones locales.....	511
14.7.3. Ausencia de la preceptiva convocatoria anual de concursos de traslado para la provisión de puestos de trabajo de funcionarios locales con habilitación nacional.....	518
14.7.4. Restricciones del derecho a la movilidad de los funcionarios locales navarros .....	521
14.8. Sistemas de protección del personal al servicio de las administraciones públicas.....	524
14.8.1. Clases Pasivas .....	524
14.8.1.1. Pensiones ordinarias .....	524
14.8.1.2. Pensiones especiales .....	528
14.8.2. Mutualidades de funcionarios de la Seguridad Social .....	531
14.8.3. Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local.....	532
14.8.3.1. Tardanza en la resolución de expedientes de prestaciones....	532
14.8.3.2. Homologación del régimen de protección social de los funcionarios locales .....	534
<b>CAPITULO III. EL EJERCICIO DE LA LEGITIMACION PARA CONCURRIR ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL .....</b>	<b>537</b>
1. SOLICITUDES DE INTERPOSICION DE RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD .....	538
1.1. Ley 4/1990 de 29 de junio de Presupuestos Generales del Estado para 1990...	538
1.2. Ley 8/1990, de 29 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del suelo.....	544
1.3. Ley de las Cortes de Aragón 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial.....	548
1.4. Ley de la Asamblea de Madrid 11/1989, de 5 de diciembre de Capitalidad de los Partidos Judiciales de la Comunidad de Madrid .....	551
1.5. Ley de Cataluña 4/1990 de 9 de marzo, sobre Ordenación del Abastecimiento de Agua en el área de Barcelona .....	553
1.6. Real Decreto Ley 7/1989, de 29 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria .....	555
1.7. Real Decreto Ley 1/1990, de 2 de febrero, sobre concesión, con carácter excepcional, de una paga al personal al servicio de la Administración pública	557
1.8. Real Decreto Legislativo 521/1990 de 27 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral.....	558
2. SOLICITUDES DE INTERPOSICION DE RECURSOS DE AMPARO.....	560

<b>APENDICE ESTADISTICO.....</b>	<b>566</b>
1. Introducción.....	567
2. Procedencia geográfica de las quejas .....	568
3. Admisión de las quejas .....	570
4. Investigaciones y resultados .....	571
5. Resoluciones adoptadas en relación con las quejas .....	574

**INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO**  
**CORRESPONDIENTE A LA GESTION REALIZADA**  
**EN 1990**

## PRESENTACION

Realizar la presentación del informe que cada año ha de entregar el Defensor del Pueblo a las Cortes Generales no es tarea sencilla, máxime si tenemos en cuenta que abarca el funcionamiento de todas las administraciones públicas de nuestro país, contempladas fundamentalmente a través del prisma de las quejas de los ciudadanos.

Esta circunstancia, el diario trabajo con lo que de patológico pueda tener el funcionamiento de esas administraciones, obliga a guardar el necesario equilibrio en cuanto a la extracción de las consecuencias generales que de ello pudiera derivarse, pues qué duda cabe que habrían de ser necesariamente contrastadas con cuanto haya podido existir también de actuaciones correctas y respetuosas con el orden constitucional y legal por parte de esas mismas administraciones.

En consecuencia, el informe huye de valoraciones o pronunciamientos de oportunidad y procura hacer un esfuerzo por explicitar las cuestiones concretas que los ciudadanos han formulado, el comportamiento mostrado por la Administración y el resultado de la intervención institucional en búsqueda de una solución a tales problemas, que compagine siempre el respeto a la legalidad, los legítimos derechos de los reclamantes y el interés público que constitucionalmente representa y gestiona la Administración.

Pero también es cierto que cuando ha sido posible y conveniente, el Defensor del Pueblo no se ha limitado a buscar la solución individual de las quejas, sino que ha extraído las consecuencias de carácter general y formulado las recomendaciones que ha considerado oportuno en orden a la interpretación de las normas vigentes de la forma más acorde posible con las previsiones constitucionales, su modificación o en su caso la elaboración de otras normas que permitan cubrir notorias lagunas, como puede ser el caso del artículo 18 de la Constitución.

La estructura esencial del informe no ha sido variada con respecto a la del pasado año, girando sobre dos capítulos esenciales. El primero, en relación con los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, y seguidamente se contempla todo el variadísimo núcleo de las quejas referentes al mal funcionamiento de las administraciones públicas.

Estos dos grandes bloques de materias se completan con datos de tipo estadístico y una referencia a los supuestos en que se ha solicitado de la institución que ejerza la legitimación que le viene reconocida para comparecer ante el Tribunal Constitucional.

Poco más puede decirse excepto que el informe procura ser fiel reflejo, no exhaustivo, de cuanto ha llegado hasta esta institución durante el año 1990, la actividad desarrollada y las recomendaciones formuladas siempre en el ánimo de atender prioritariamente al ciudadano individual «de a pie», en sus no siempre fáciles relaciones con la Administración pública y al tiempo colaborar a corregir o perfeccionar su funcionamiento, junto con otras instituciones, y en todo caso a defender los derechos y libertades fundamentales que proclama nuestra Constitución.

CAPITULO I  
LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES  
Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

## 1. PRINCIPIO DE IGUALDAD (ARTICULO 14 DE LA CONSTITUCION)

Hasta fecha bien reciente en nuestro país no se han conocido supuestos flagrantes de discriminación por razón de raza y con respecto a personas de ciudadanía no española. Tales actuaciones discriminatorias venían centrándose en brotes esporádicos y aislados de incomprensión y rechazo hacia los gitanos, de los que reiteradamente ha quedado constancia en anteriores informes y en este mismo.

No obstante no puede ignorarse ni ocultarse, aún cuando no llegue a formularse como queja en la mayor parte de los casos, que también se están produciendo con alarmante frecuencia, brotes de conductas discriminatorias hacia extranjeros inmigrantes por razón de su raza o color de la piel.

Sin duda este fenómeno se está produciendo como consecuencia del cambio en el proceso migratorio en España, en donde hemos pasado de ser un país de emigrantes, que denunciábamos con firmeza los supuestos de discriminación a nuestros nacionales cuando éstos eran víctimas de ellas en otros países, a ser país de acogida de inmigrantes.

El trato que éstos reciben en ocasiones es no sólo inadecuado socialmente, sino también profundamente contradictorio con los principios fundamentales que proclama el Título Primero de la Constitución y la propia Ley de derechos y libertades de los extranjeros.

Y es necesario recordar que no pocas de estas vulneraciones de sus derechos fundamentales se deben no sólo a conductas individuales de ciudadanos españoles o empresarios sin escrúpulos, sino también a la inacción de no pocos órganos de la Administración encargados de inspeccionar y velar porque no se produzcan tales situaciones y a su desorganización y descoordinación a la hora y de resolver los expedientes de asilo y refugio o resolver en tiempo y forma las solicitudes de permisos de residencia y trabajo.

De todo ello se ha hablado en anteriores informes, comparecencias y en este mismo y una vez más hemos de llamar la atención de los poderes públicos y de todos los responsables de las distintas administraciones, para que no se toleren conductas discriminatorias de esta naturaleza, ejerciendo las funciones de inspección y las sancionatorias con rigor, cuando sea procedente.

### 1.1. *Discriminación por razón de raza*

Compareció ante esta institución, la asociación «Chavis» del Ferrol (La Coruña), presentando queja en la que exponía, entre otros extremos, que ciertas discotecas y locales de esparcimiento impedían la entrada a las personas de raza gitana.

Continuaban manifestando los reclamantes que tales actuaciones son contrarias al artículo 14 de la Constitución española que prohíbe actuaciones discriminatorias por, entre otras, razones de raza, al tiempo que supone una vulneración del reglamento general de policía de espectáculos públicos y actividades recreativas, que regula el derecho de admisión de las personas a dichos centros (expediente 9009043).

Las medidas adoptadas como consecuencia de la intervención del Defensor del Pueblo fueron las siguientes:

La Comisión de Sanidad y Consumo del Ayuntamiento de Ferrol, acordó interesar de la alcaldía la remisión, a todas y cada una de las discotecas del municipio, de un escrito recordando el contenido del artículo 14 de la Constitución Española, así como recabar informe de la Secretaría General del ayuntamiento sobre la procedencia de sanción municipal ante posibles discriminaciones.

La policía local, por su parte, manifestó que de las manifestaciones efectuadas por los propietarios de las discotecas, se desprende que el colectivo reclamante observa en dichas salas un comportamiento conflictivo, con alteración del orden público.

El Ayuntamiento de Narón mantuvo reuniones con los propietarios de discotecas y salas de fiestas del término municipal, quienes manifestaron su voluntad de admitir a todas las personas que muestren una conducta adecuada en orden a salvaguardar la seguridad de su clientela y establecimiento.

Por su parte, el Gobierno Civil de La Coruña manifestó que la jefatura superior de policía puso de relieve la existencia de discriminación racial y la pretensión de los representantes del colectivo afectado, de llegar a un acuerdo con los propietarios de los establecimientos a fin de solucionar el problema de marginación.

Efectivamente, decía el informe del comisario jefe de Ferrol:

«Desde hace un año y medio, los dueños de las principales discotecas de esta Ciudad y de Narón, comenzaron a no permitir la entrada de jóvenes del colectivo gitano en las mismas, diciéndoles, cuando se veían jóvenes, que no podían entrar por tener menos de 20 años; y cuando, por el contrario, se notaba que eran mayores, les decían que el baile era sólo para menores de dicha edad.»

«Con el fin de evitar problemas a la entrada, la mayor parte de los establecimientos contrataron como porteros y vigilantes de seguridad a jóvenes atléticos que hubiesen practicado artes marciales.»

«De esta forma consiguieron que ese colectivo discriminado, no intentase la entrada a los mencionados establecimientos, y los fines de semana fuese a disfrutar a otros ayuntamientos limítrofes, donde no encontraban ningún problema para entrar en establecimientos de esparcimiento.»

«Puestos al habla con los propietarios de las discotecas reseñadas, la mayoría de ellos han afirmado que no permiten la entrada a jóvenes del colectivo gitano, indicando que es muy a pesar suyo, ya que no son racistas, pero que no pueden permitir que jóvenes de dicha etnia les arruinen el negocio, ya que si alguno permitiera la entrada, todo el colectivo vendría a pasar el fin de semana en ese establecimiento y el resto de los clientes se marcharían; indicando que la solución estaría en que dicho colectivo se repartiese por todos los establecimientos, y sobre todo se comportase e integrase en la sociedad.»

«Por su parte, representantes de dicho colectivo para buscar una solución al presente problema, al igual que un educador de calle, han manifestado que el problema lo vienen arrastrando desde hace unos dos años, aproximadamente, y que tratan por todos los medios de solucionarlo de forma pacífica, llegando con sus quejas a todos los estamentos y autoridades, con el fin de que éstos traten de formar una mesa de negociación, en la que se encontrarían ambas partes en conflicto, por medio de sus representantes, al objeto de solucionar el problema de marginación y discriminación a que están sometidos por los propietarios de establecimientos, discotecas y salas de fiestas, ubicados en Ferrol y Narón.»

«Por último, debe significarse, que en las visitas realizadas últimamente a discotecas y establecimientos similares de esta demarcación policial, tanto en los días festivos como en sus vísperas, y en horario de tarde y noche, no se ha detectado la presencia en su interior de personas pertenecientes al colectivo reseñado. »

A la vista de la información facilitada, el Defensor del Pueblo ha efectuado recientemente una sugerencia en la que, constatada la existencia, en los establecimientos de esparcimiento a que se refería la queja, de actitudes discriminatorias hacia ciudadanos de raza gitana, se insta la adopción, en su caso, de medidas sancionadoras contra algunos titulares de los mencionados establecimientos.

## 1.2. *Discriminación por razón de sexo*

La Ley 26/1990, de 20 de diciembre, en su artículo 4.º, Suprime de la Ley General de la Seguridad Social diversos supuestos de discriminación por razón de sexo, dándose la circunstancia de que la eliminación de algunos de ellos, más en concreto los contenidos en los artículos 36.1 y 100.1 de dicha Ley, había sido recomendada en su día por esta institución, por así exigirlo la Directiva 79/7, de 19 de diciembre de 1978, de la Comunidad Económica Europea. Se trataba de los supuestos relativos a las prestaciones de asistencia sanitaria y social en casos de separación de hecho, que, conforme a los citados preceptos, se otorgaban únicamente a las esposas de los trabajadores y no a los maridos de las trabajadoras.

De otro lado, el Real Decreto 1670/1990, de 28 de diciembre, ha procedido, a través de su disposición adicional séptima, a modificar el artículo 42 del Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre, suprimiendo el supuesto discriminatorio por razón de sexo que dicho precepto contenía en relación con el subsidio temporal en favor de familiares.



## 2. DERECHO A LA VIDA, A LA INTEGRIDAD FISICA E INTERDICCION DE TRATOS DEGRADANTES (ARTICULO 15 DE LA CONSTITUCION)

### 2.1. *Novatadas durante el servicio militar*

La prestación del servicio militar entraña por definición la permanencia de muchos miles de jóvenes anualmente situados en lo que técnicamente puede considerarse como una relación especial de sujeción, consecuencia de su integración temporal en el ámbito de las fuerzas armadas.

Tal circunstancia hace que éstas asuman la responsabilidad no sólo de adecuar la presencia de estos ciudadanos en su seno, en cuanto a las funciones que cumplen, a las propias del servicio militar, sino también que las mismas se cumplan con respeto a sus derechos fundamentales y en consecuencia impidiendo y persiguiendo cualquier trato vejatorio o degradante, entre los que necesariamente han de incluirse la práctica de novatadas, cuando éstas se conviertan en brutales o vejatorias.

Otro tanto cabe decir cuando tales tratos brutales se derivan no de bromas que tiene un origen y fin en sí mismas, sino de conductas más o menos organizadas y casi delictivas.

En consecuencia, se han continuado primando las investigaciones de cuantas quejas se refieren a este tipo de novatadas o agresiones sufridas por los soldados durante el cumplimiento de su servicio militar.

Estas prácticas, cuando alcanzan determinadas proporciones, pueden entrañar una violación directa del artículo 15 de la Constitución y en definitiva de aquellos preceptos constitucionales que se refieren a la necesaria salvaguarda de la dignidad y la condición de la persona.

Con ocasión de estas denuncias, se ha sugerido al Ministerio de Defensa la iniciación de los correspondientes expedientes disciplinarios e incluso de actuaciones enmarcadas en la órbita del Derecho penal.

Este Departamento, como en otros años, ha mostrado una clara preocupación en la erradicación de semejantes conductas, informando a los soldados de los diferentes reemplazos sobre la necesidad de denunciar estas prácticas inconstitucionales ante sus mandos directos, adoptando iniciativas para su persecución y castigo y actuando con firmeza en los supuestos denunciados por esta institución.

A continuación se recogen las quejas sobre presuntas novatadas, así como las actuaciones practicadas en cada caso y el resultado, todo ello naturalmente sin perjuicio de las pertinentes actuaciones judiciales en los casos en que se ha dado lugar a ello:

#### 2.1.1. *Unidades de las Fuerzas Armadas*

A. En el informe del año pasado ya se resaltaba que estaban en período de investigación unos hechos de esta naturaleza sufridos por un marinero en una patrullera de la Armada, en Las Palmas de Gran Canaria, que había sido obligado a ingerir cierta cantidad de lejía y tuvo que ser ingresado en una unidad de vigilancia intensiva del hospital militar de la zona.

En relación a esta queja, hay que constatar que se instruyó un expediente disciplinario en la zona marítima de Canarias, que concluyó con la imposición de diversas sanciones a tres cabos y a un marinero.

También, se instruyó un procedimiento penal contra los responsables ante el juzgado militar territorial correspondiente, todavía en fase de instrucción (queja 8918111).

B. Un soldado destinado en la Agrupación de Abastecimiento de Madrid, del Ejército de Tierra, sufrió en mayo de 1990 diversas lesiones en la cabeza como consecuencia de estas novatadas.

El Ministerio de Defensa abrió expedientes disciplinarios a los soldados responsables, que concluyeron con la imposición de varios arrestos así como con el traslado de destino del soldado afectado (expediente 9024399).

C. En otro expediente, un ciudadano manifestaba que, cuando cumplía su servicio militar en una unidad del Ejército de Tierra en Burgos, en el año 1987, fue obligado por otros soldados veteranos a ingerir una botella de agua mezclada con ácido clorhídrico.

El Ministerio de Defensa informó haberse instruido por estos hechos un procedimiento penal, en el que se acordó el procesamiento de varios cabos por presunto delito de abuso de autoridad, declarándose, por otra parte, la exclusión temporal del servicio militar del soldado afectado.

No obstante, en el año 1990 este soldado recibió una notificación de los órganos de reclutamiento, en la que se le participaba que tenía que incorporarse inmediatamente a filas para cumplir los 10 meses de servicio militar que le restaban por cumplir.

Esta institución remitió un escrito al Ministerio de Defensa, sugiriendo que se efectuara un reconocimiento médico completo a esta persona, en atención a las posibles secuelas psicológicas que le hubieran quedado por aquellos hechos, con la finalidad de que se estudiase la oportunidad de su no reincorporación a filas.

Finalmente, las autoridades competentes aceptaron este criterio y acordaron declarar a este soldado como excluido total del servicio militar (expediente 9003843).

D. En otro caso (expediente 9015372) sobre presuntas novatadas inferidas a un soldado en una Unidad de la Brigada Paracaidista de Alcalá de Henares, el Ministerio de Defensa ha informado no haber podido localizar al autor o autores materiales de los hechos denunciados.

E. Por otra parte y en relación con la queja 9027459, las investigaciones desarrolladas han conducido a desvirtuar la veracidad de las denuncias formuladas ante esta institución.

#### 2.1.2. *En el voluntariado de la Cruz Roja*

A. Novatadas sufridas por unos reclutas incorporados en noviembre de 1989 para realizar su servicio militar como voluntarios en la Cruz Roja de Granada.

Estas personas manifestaban haber sido objeto de amenazas, humillaciones, abusos deshonestos, simulacros de violación, y otras prácticas atentatorias contra su dignidad.

Realizadas las oportunas investigaciones, la presidenta de la Asamblea Superior de la Cruz Roja Española informó que se había tomado la decisión de expulsar de la institución a cinco voluntarios responsables de estas prácticas, así como la de cesar al Director Provincial de las UVSE de Granada y aceptar la renuncia del Presidente Provincial de la Cruz Roja (expediente 9014923).

B. Novatada sufrida por un joven en junio de 1990 cuando cumplía su servicio militar como voluntario en la Cruz Roja de Santa Cruz de Tenerife.

Este soldado denunció que le desnudaron a la fuerza otros compañeros, le rociaron luego con una botella de alcohol y le prendieron fuego.

Al final de la investigación, y una vez acreditados estos hechos, se expulsó a varios voluntarios de la Cruz Roja Española y se cesó en el cargo al Presidente de la Asamblea Local de la Cruz Roja en la Laguna, localidad en que tuvieron lugar estos acontecimientos (expediente 9023929).

## 2.2. *Presuntos malos tratos*

Se han seguido recibiendo quejas sobre presuntos malos tratos atribuidos a agentes de la Guardia Civil, Cuerpo Nacional de Policía, diversas policías locales, miembros de las Fuerzas Armadas, funcionarios penitenciarios y vigilantes jurados que, como en años anteriores, se han investigado con carácter preferente, por la naturaleza del derecho fundamental afectado.

Sin perjuicio del análisis que luego se hará de cada uno de estos supuestos, conviene hacer unas consideraciones y observaciones generales que son fruto de la experiencia deducida en la investigación de estas quejas.

1.º Ha de hacerse constar en primer lugar que aún cuando en algún supuesto las autoridades responsables han adoptado medidas cautelares de suspensión de funciones de los agentes implicados en denuncias por malos tratos, lo cierto es que en términos generales han aumentado los casos en que las autoridades gubernativas o alcaldes de distintos ayuntamientos en la investigación de estas quejas y denuncias alegan al Defensor del Pueblo que los procedimientos disciplinarios instruidos a su instancia por estos hechos, han tenido que ser suspendidos al remitirse las actuaciones a la autoridad judicial de conformidad con lo previsto en el artículo 8.3 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que dice así:

«La iniciación de procedimiento penal contra miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no impedirá la incoación y tramitación de expedientes gubernativos o disciplinarios por los mismos hechos. No obstante, la resolución definitiva del expediente sólo podrá producirse cuando la sentencia recaída en el ámbito penal sea firme y la declaración de hechos probados vinculará a la Administración. Las medidas cautelares que puedan adoptarse en estos supuestos podrán prolongarse hasta que recaiga resolución definitiva en el procedimiento judicial, salvo en cuanto a la suspensión del sueldo en que se estará a lo dispuesto en la legislación general de funcionarios.»

No obstante estas previsiones legales, es frecuente que no se adopten medidas cautelares por parte de la autoridad administrativa en relación a los agentes implicados en las denuncias.

Es claro que ha de ponderarse con suma atención el no adoptar estas medidas en cualquier supuesto y menos cuando las imputaciones puedan ser claramente falsas, pero también debe protegerse el honor del funcionario y la eficacia de la propia función policial, pero estos criterios razonables no pueden amparar sistemáticamente todos los supuestos de denuncias por malos tratos y menos aún aquellos casos en que tras las averiguaciones pertinentes y una resolución ponderada son puestos en conocimiento de las autoridades responsables.

A la anterior apreciación hay que añadir que, tal como se expone detenidamente en cada una de las denuncias recibidas, se suelen originar importantes demoras en la resolución de estas diligencias o sumarios por parte de los jueces y tribunales, por lo que esta institución se ha visto obligada, en algunos supuestos, a solicitar la colaboración de la Fiscalía General del Estado para que inste la resolución de tales procedimientos con carácter urgente y preferente.

Especial significación tiene esta demora en la actuación judicial, por cuanto en estos casos no sólo se está abordando el esclarecimiento de una conducta presuntamente delictiva, que haya podido ocasionar una vulneración de los derechos fundamentales del denunciante, sino también está en juego el principio de presunción de inocencia del agente o agentes implicados. Todo lo cual exigiría un tratamiento prioritario y urgente en estos casos en vía jurisdiccional.

A ello ha de añadirse que igualmente se han observado algunos casos en que el agente denunciado obstaculiza la investigación y formula a su vez denuncia contra el ciudadano presuntamente afectado por estas prácticas inconstitucionales.

En estos últimos supuestos parece imprescindible que los jueces al sobreseer sin responsabilidad algunas denuncias presentadas por los agentes de la autoridad contra los ciudadanos, por presuntos delitos de atentado, resistencia, etc..., valoren el sentido de la intervención policial y, si resulta indicado, deduzcan testimonio de las diligencias practicadas por si pudiera existir alguna actividad delictiva de estos agentes. Otro tanto cabe decir cuando esta conclusión se derive de una denuncia presentada por un ciudadano y que se compruebe que no se corresponde con la verdad de los hechos.

2.º Algunos presuntos malos tratos atribuidos a funcionarios policiales, de conformidad con las denuncias formuladas, se han originado durante la detención del ciudadano en dependencias policiales o cuarteles de la Guardia Civil, sin que se le garanticen a éste todos los derechos reconocidos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, a veces como consecuencia de una concepción inadecuada de la figura de la detención.

A este respecto y con carácter general resulta prioritario afirmar que el ciudadano conducido a un centro de esta naturaleza, ha sido privado de libertad, sin que puedan ser aceptadas manifestaciones tales como que «ha permanecido poco tiempo», o que «ha sido invitado a comparecer para esclarecer las circunstancias de los hechos»; en esta situación de detención, como ha afirmado el Tribunal Constitucional, se le deben reconocer los derechos de asistencia letrada y médica, comunicación con la familia, y demás, en los términos que prevén las normas procesales.

Garantías constitucionales y legales que no admiten interpretación por la autoridad gubernativa que ha de respetarlas y aplicarlas y que servirán sin duda para preservar al ciudadano de la posibilidad de alguna práctica aislada de presuntos malos tratos o abuso de poder.

3.º En el presente informe se contiene asimismo un apartado específico para las denuncias sobre presuntos malos tratos atribuidos a vigilantes jurados de empresas de seguridad, por cuanto la Administración Pública tiene una indudable función de vigilancia de la conducta de estos vigilantes, debiendo instruir los expedientes disciplinarios oportunos en caso de que se extralimiten en sus funciones, y sin perjuicio de las actuaciones judiciales que procedan.

Son preocupantes las prácticas de algunos de estos vigilantes jurados, consistentes tanto en actuar con desproporcionada violencia en determinados supuestos, con absoluta carencia de proporcionalidad ante los hechos a corregir, o en proceder a la detención de un ciudadano, en una habitación en un local comercial o establecimiento donde prestan sus servicios, interrogarle y hacer una anotación o ficha con sus datos personales, sin que intervengan en ningún momento las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

Parece pues necesario insistir no sólo en la necesidad de seguir más de cerca el proceder de estas personas y entidades por parte de la autoridad gubernativa, sino también en la urgencia de elaborar una ley que regule convenientemente la actuación de estas fuerzas privadas de seguridad.

4.º Consta en este capítulo un apartado sobre presuntos malos tratos inferidos a soldados por sus mandos o superiores, que afecta, fundamentalmente a unidades especiales del ejército.

5.º Finalmente y sin perjuicio de las anteriores valoraciones previas, ha de dejarse constancia que en los diferentes supuestos de denuncias por malos tratos, esta institución ha contado, en general, con la colaboración de las autoridades responsables de su investigación, como puede constatarse en el relato de los casos que a continuación se reseñan.

A las denuncias que más abajo se relacionan debe añadirse otra sobre actuaciones de la policía municipal de Madrid en la plaza de Santa Ana, con ocasión de la supresión del mercado de artesanía, que se contiene en el apartado 13.7.3. del capítulo II en razón de que su objeto de fondo corresponde a la materia contenida en dicho apartado.

Con tal salvedad las denuncias recibidas e investigadas sobre malos tratos son las siguientes.

## 2.2.1. *Con motivo de la actuación de miembros de la Guardia Civil*

### 2.2.1.1. *Quejas que constan en el informe de 1989 en fase de investigación*

Esta queja hacía referencia a la detención y conducción al cuartel de la guardia civil de Loeches (Madrid) de unos jóvenes en el mes de agosto de 1989.

Denunciaban estas personas haber sido objeto en tales dependencias de presuntos malos tratos así como que no les habían sido respetados, durante la detención, sus derechos constitucionales.

En un primer informe remitido por la Dirección General de la Guardia Civil, como consta en el informe de 1989, se participaba a esta institución que estos ciudadanos no habían sido detenidos, sino invitados a comparecer voluntariamente a las dependencias del cuartel y que las lesiones que tenían eran motivadas por una riña anterior.

Esta institución mostró su disconformidad con el contenido de este informe, sugiriendo al Director General de la Guardia Civil la adopción de las medidas disciplinarias oportunas, sugerencia que se materializó con el cese en sus funciones del comandante del puesto de Loeches (expediente 8911852).

### 2.2.1.2. *Quejas recibidas en 1990*

A. Presuntos malos tratos inferidos a un ciudadano por agentes de la guardia civil con motivo de su detención y conducción al cuartel de la guardia civil de San Andrés de la Barca (Barcelona), por una infracción del Código de Circulación.

El interesado aportaba a esta institución un informe médico del que se deducía la existencia de contusiones y hematomas en su cuerpo.

Se solicitó un informe del Director General de la Guardia Civil, sobre el motivo de la detención de esta persona, diligencias instruidas por este hecho, derechos constitucionales que se le reconocieron, así como sobre los presuntos malos tratos que pudieron deducirse del parte médico presentado.

Recibido el informe, se pone de relieve que esta persona, que tiene antecedentes por otras detenciones, no fue detenido en esta ocasión sino que fue únicamente conducido al acuartelamiento de la guardia civil «para proceder a su registro personal al haberse negado y ofrecer resistencia al cacheo en la vía pública, así como por no llevar documentación personal ni permiso de conducir vehículos a motor, motivo por el cual se extendió un boletín de denuncia».

Por ello, se afirma, no se le garantizaron los derechos constitucionales inherentes a la detención y no se practicaron las formalidades previstas en el artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Por lo que se refiere a los presuntos malos tratos se reconoce en este informe la objetividad de las lesiones sufridas por el interesado, pero se especifica que no fueron agentes de la guardia civil los que produjeron las mismas durante su detención, sino resultado de un incidente anterior con terceros.

Recientemente el Defensor del Pueblo ha remitido un nuevo escrito al Director General de la Guardia Civil mostrando su disconformidad con el informe recibido y sugiriendo la adopción de las medidas correctoras oportunas.

Esta institución entiende que a un ciudadano al que se conduce a una comisaría, cuartel de la guardia civil u otra dependencia policial, han de reconocérsele los derechos y garantías prevenidos para la detención en el texto constitucional y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Resulta evidente que tales garantías cumplen una imprescindible función de tutela y protección de la situación objetiva de privación de libertad de un ciudadano, con independencia de cual fuera la intención o el motivo que indujo a las fuerzas y cuerpos de seguridad a adoptar esta medida y sin que sirvan, en modo alguno, como justificación para la supresión de las mismas, argumentos tales como que el ciudadano «fue invitado a acudir a la dependencia policial», «permaneció en estos centros poco tiempo», etc.

En el caso concreto que se expone, en el que existe una denuncia por presuntos malos tratos inferidos durante la detención, parece incluso más justificado el reconocimiento de los derechos constitucionales inherentes a la privación de libertad (expediente 9013694).

B. Presuntos malos tratos inferidos a unos ciudadanos durante la detención de que fueron objeto el 18 de noviembre de 1990, en el País Vasco, con motivo de una acción conjunta de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía.

Se ha remitido esta denuncia a la Fiscalía General del Estado, solicitando información sobre las diligencias instruidas o que pudieran instruirse con ocasión de estos hechos (expediente 9029135).

C. Presuntos malos tratos inferidos a un guardia civil por miembros del mismo cuerpo con motivo de su detención el 24 de abril de 1990, a la entrada de su domicilio.

Presentada esta queja por su esposa, presidenta de la asociación de cónyuges de guardias civiles, se solicitó informe de la Dirección General de la Guardia Civil, sobre las circunstancias de esta detención y sobre la denuncia de presuntos malos tratos presentada.

En el informe remitido se puso de relieve que había una orden de detención contra este guardia, librada por un juzgado togado militar por supuesto delito de desobediencia.

Por otra parte, se informó que esta persona había ofrecido resistencia a los agentes de la autoridad y que por ello, se había instruido contra el mismo un nuevo procedimiento judicial por delito de insulto a superior.

En consecuencia y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril reguladora del Defensor del Pueblo, se suspendió la intervención de esta institución, comunicándose así a la Dirección General de la Guardia Civil (expediente 9012564).

D. Queja presentada por la cofradía de pescadores del puerto de Algeciras, suscrita por asociaciones sindicales, asociaciones de vecinos y otras entidades contra la intervención que consideraban desproporcionada de las fuerzas antidisturbios de la guardia civil contra los pescadores que bloquearon el puerto de esa ciudad entre los días 1 al 13 del mes de marzo de 1990.

Esta institución se puso en contacto con el Gobierno Civil de Cádiz, exponiendo la queja presentada y solicitando información sobre las circunstancias en que había tenido lugar esta intervención policial. Habiéndose informado esta institución que por estos hechos intervino la autoridad judicial, hubo de suspenderse nuestra intervención en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

E. Otra denuncia fue presentada por unos ciudadanos franceses y se refiere a la actuación de una patrulla de la guardia civil de la localidad de Rosas (Gerona).

Sobre estos presuntos malos tratos se ha recibido un informe del Director General de la Guardia Civil en el que se participa haberse ordenado «la instrucción de una información privativa para el esclarecimiento total de los hechos al tener relación inmediata con el servicio propio y peculiar del cuerpo, así como, en su caso, de las omisiones o responsabilidades en que hubieran incurrido» (expediente 9025787).

Se está a la espera del resultado de esa investigación.

## 2.2.2. *Con motivo de la actuación de miembros del Cuerpo Nacional de Policía*

### 2.2.2.1. *Quejas que constan en el informe de 1989 en fase de investigación*

A. En el informe del año pasado se ponía de relieve que esta queja hacía referencia a una denuncia de presuntos malos tratos presentada por dos ciudadanas españolas que habían sido detenidas por el Grupo Primero Operativo de Extranjeros de Madrid.

Pues bien, el expediente disciplinario instruido con ocasión de esta intervención ha concluido con la apreciación de dos faltas graves a un funcionario policial, con la consiguiente sanción de suspensión de funciones y una falta leve a otros dos funcionarios del mismo Cuerpo (expediente 8901423).

B. En el presente caso se trataba de presuntos malos tratos inferidos a dos ciudadanos senegaleses en el aeropuerto de Madrid-Barajas, por parte de funcionarios policiales del Grupo Primero Operativo de Extranjeros de Madrid. La investigación practicada por el Defensor del Pueblo, en concreto, todas las diligencias efectuadas y la declaración de estas personas fue remitida al Fiscal General del Estado por la naturaleza presuntamente delictiva de estos hechos.

Con posterioridad, se ha tenido conocimiento que funcionarios policiales han sido condenados judicialmente por esta intervención.

Es de resaltar que a uno de estos ciudadanos, que fue expulsado del territorio nacional, se le ha anulado su orden administrativa de expulsión al considerarse que su situación en España no era de ilegalidad (expediente 8903889).

C. Presuntos malos tratos denunciados con motivo de la intervención policial efectuada en mayo de 1989 en el centro comercial de «Yumbo», en Maspalomas (Las Palmas).

El Ministerio del Interior ha informado que el Juzgado de Instrucción número 3 de San Bartolomé de Tirajana, instruyó diligencias previas por estos hechos, decretándose el archivo de las actuaciones. Por ello, la investigación iniciada por la comisaría provincial de Las Palmas ha sido archivada, sin declaración de responsabilidad disciplinaria (expediente 8906181).

D. Se trata de una investigación desarrollada por esta institución en Barcelona con motivo de unos presuntos malos tratos inferidos a nueve ciudadanos zaireños el uno de diciembre de 1989, cuando la policía procedía a embarcarlos para ser repatriados a su país de origen y que habían pretendido entrar en el país ilegalmente.

Según la queja, funcionarios policiales arrastraron violentamente a algunos de estos extranjeros hacia el interior de un buque de pabellón de la República Democrática Alemana.

En el informe correspondiente a la gestión de 1989 se ponía de relieve que se había solicitado del Ministro del Interior la instrucción de un expediente esclarecedor de la conducta de los agentes de la policía con ocasión de esta intervención.

Esta autoridad informó en mayo de 1990 haberse abierto unas diligencias informativas para determinar la realidad de lo sucedido, sin que hasta el momento se haya comunicado al Defensor del Pueblo el resultado de las mismas.

En diciembre de 1989, por otra parte, el Defensor del Pueblo dio traslado de esta queja a la Fiscalía General del Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril, solicitando su urgente intervención por cuanto en esa fecha el barco que transportaba a estos ciudadanos, posibles afectados por una denuncia de malos tratos, se encontraba en aguas jurisdiccionales españolas.

Resultaba comprensible que una vez que este buque abandonara estas aguas, aumentarían las dificultades para recabar el testimonio de estas personas así como para esclarecer debidamente la denuncia presentada por infracción del artículo 15 de la Constitución española.

La Fiscalía General del Estado no ha contestado a esta institución hasta el mes de febrero de 1991, informando únicamente que « la Fiscalía se halla a la espera del informe que tiene reiterado de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña» (expediente 8918783).

E. En relación con la queja sobre presuntos malos tratos inferidos a un ciudadano en el mes de septiembre de 1989, en la ciudad de Tenerife, esta institución ha debido suspender sus investigaciones en cumplimiento de lo establecido en el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, habida cuenta que de estos hechos conoce la autoridad judicial (expediente 8912566).

#### 2.2.2.2. *Quejas recibidas en 1990*

A. Presuntos malos tratos inferidos a unos ciudadanos con motivo de su detención el día uno de enero de 1990, en las inmediaciones de la Puerta del Sol (Madrid), con ocasión de una discusión que éstos estaban manteniendo con unos empleados de la limpieza del Ayuntamiento de Madrid.

Según la queja, estas personas fueron detenidas y conducidas a la comisaría del distrito Centro donde les obligaron a desnudarse y fueron golpeadas con dureza.

Afirmaban que mientras permanecieron en esta dependencia no se les prestó asistencia médica, ni jurídica, ni se les permitió contactar telefónicamente con persona alguna, sin reconocérseles, por otra parte, los derechos reconocidos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Los ciudadanos compareciente manifiestan, asimismo, que cuando fueron detenidos depositaron cierta cantidad de dinero en las dependencias policiales de la Inspección Central de Guardia de la Puerta del Sol, fruto de la recaudación que habían obtenido el día anterior con sus instrumentos musicales, y que ésta no les fue reintegrada al ser dispuesta su libertad.

Recibida esta queja se solicitó una información urgente del Ministerio del Interior, requiriéndose la identificación de los funcionarios policiales intervinientes en estos hechos, con la finalidad de mantenerse una entrevista personal en la sede de esta institución.

El Ministerio del Interior informó que, con motivo de la presentación de esta queja al Defensor del Pueblo, se había ordenado a la Jefatura Superior de Policía de Madrid la apertura de una información disciplinaria para depuración de las responsabilidades a que hubiera lugar.

No obstante y habida cuenta que por estos hechos se instruyeron diligencias que se remitieron al Juzgado Decano de los de Instrucción de esta capital, el Ministerio del Interior manifestó asimismo haber suspendido el curso de la investigación iniciada y que la misma está condicionada a la declaración de hechos probados de la sentencia firme que en el ámbito judicial se produzca, según lo dispuesto en el artículo 8.3 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (expediente 9000990).



B. Ciudadano sudafricano, invitado por un sindicato español para impartir una serie de conferencias sobre el sindicalismo en su país, y que fue detenido el 21 de abril de 1990 en Madrid por funcionarios policiales cuando se encontraba en las inmediaciones del hotel donde se alojaba.

La queja presentada hacía referencia a que, durante esta detención, al parecer sin causa justificada, le esposaron las manos y le golpearon la cabeza contra el mostrador de la recepción de su hotel.

Se solicitó el correspondiente informe del Ministro del Interior sobre las circunstancias de esta detención, transmitiendo esta institución su preocupación a esta autoridad por el hecho de que este tipo de intervenciones policiales se practiquen sin tener una previa información de la posible comisión de un hecho delictivo o actividad irregular por parte de la persona a detener.

Se participó también que la simple constatación por la policía de que una persona es extranjera, no parece motivo suficiente para este tipo de detenciones indiscriminadas, sin tener antes algún indicio de una posible infracción por parte de aquel, de la Ley Orgánica 7/85, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, u otra disposición legal que autorice tal práctica.

En el informe recibido se pone de relieve haberse instruido un procedimiento sancionador en el que están encartados tres policías de la comisaría del distrito de Universidad, así como otros dos del distrito de Centro.

No obstante, una vez más, y al haberse remitido las diligencias instruidas a la autoridad judicial, el Ministerio del Interior informa a esta institución que se ha acordado el archivo provisional del expediente instruido a la espera de la sentencia firme que recaiga en el ámbito penal (expediente 9012647).

C. Ciudadano que manifiesta haber sido objeto de malos tratos por un funcionario policial de la comisaría de Santa Catalina (Las Palmas), el 25 de noviembre de 1989, con motivo de ir a presentar una denuncia por un incidente acaecido en una discoteca de la localidad.

Según esta queja, el funcionario que le atendió se negó en un principio a recibir la denuncia y, con posterioridad, al recriminarle esta actitud, le golpeó violentamente proyectándole al suelo y dándole patadas en la cabeza y en el cuerpo.

La persona agredida presentó en esta institución un informe emitido por un colegiado médico de Las Palmas, que certifica las lesiones. El interesado informó, además, haber sido objeto de denuncia, a su vez, por el funcionario en cuestión, que le imputa un presunto delito de atentado a un agente de la autoridad, así como haber sustraído la documentación de otro ciudadano, cuya denuncia estaba presentada en comisaría; imputaciones ambas que son negadas por la persona que formuló la queja.

Solicitado informe de la Delegación del Gobierno en Canarias, se informa por su titular que el procedimiento disciplinario instruido para esclarecer la actuación de este policía ha sido archivado sin declaración de responsabilidad y que la autoridad judicial continúa conociendo de la denuncia presentada contra el ciudadano por presunto delito de atentado a un agente de la autoridad.

No obstante, esta institución no se ha mostrado conforme con el informe recibido y se ha vuelto a dirigir a la Delegación del Gobierno solicitando nuevo informe sobre estos antecedentes.

Se ha tomado en consideración para ello que en el parte de lesiones presentado ante esta institución, el ciudadano presenta contusiones, hematomas y erosiones en la cabeza, en el tronco y en las extremidades inferiores y superiores y que al policía se le apreció, únicamente, «herida inciso contusa en región supraciliar izquierda; conjuntivitis traumática, de pronóstico leve salvo complicaciones».

Para mejor esclarecer las circunstancias concurrentes en esta queja, se ha solicitado asimismo información sobre las diligencias instruidas en la comisaría de policía por la sustracción a otro

ciudadano de su documentación, que, según el informe recibido de la Delegación del Gobierno, apareció en poder de la persona compareciente ante esta institución (expediente 9000004).

D. La persona reclamante, de nacionalidad cubana, denunció haber sido objeto de malos tratos por dos agentes del cuerpo nacional de policía el día 17 de febrero de 1990, cuando transitaba por la calle Preciados, de Madrid.

Según esta versión, le introdujeron en un inmueble de la zona y le golpearon en la cabeza causándole hematomas en la cara y en los ojos.

El Ministerio del Interior, a instancias de esta institución ha ordenado a la comisaría del distrito Centro de Madrid, cuyos funcionarios practicaron esta detención, iniciar las diligencias oportunas para determinar el origen y autoría de las lesiones apreciadas a este ciudadano, instruyéndose además una información reglamentaria por si hubieran existido irregularidades en la actuación policial (expediente 9004352).

Se está a la espera del resultado de dichas diligencias.

E. En el expediente 9027296, sobre la intervención policial habida en el barrio de Sant Adriá del Besós de Barcelona, esta institución, en virtud de lo dispuesto en el artículo 12.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril del Defensor del Pueblo, y asimismo en lo dispuesto en la ley 36/1985, de 6 de noviembre, se solicitó la colaboración del Sindic de Greuges de Cataluña y se está a la espera de la recepción de un informe sobre estos hechos.

F. Los expedientes 9023301,9001969, 9019524, 9023943 y 9029306, se encuentran en período de investigación, habiéndose solicitado de las personas afectadas mas información sobre las circunstancias en que se produjeron los hechos denunciados.

En los expedientes 9014621 y 9020133, se ha tenido que suspender la investigación al tenerse conocimiento de la existencia de un procedimiento judicial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

### 2.2.3. *Con motivo de la actuación de miembros de cuerpos de policía municipales*

#### 2.2.3.1. *Quejas que constan en el informe de 1989 en fase de investigación.*

A. La queja presentada hacía referencia a la actuación de determinados policías municipales de Madrid.

Una vez practicada la oportuna investigación, se sugirió al alcalde la apertura de sendos expedientes disciplinarios a los agentes implicados, lo cual fue aceptado mediante la apertura de dos expedientes de esta naturaleza por falta grave.

No obstante, ya se ponía de relieve en el informe de 1989 que estos expedientes habían tenido que ser paralizados por la instrucción posterior de diligencias judiciales y en virtud, según informe del Ayuntamiento de Madrid, de lo dispuesto en el artículo 8.3de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en cuanto determina que los hechos probados en la sentencia han de vincular a la Administración.

Durante 1990 se ha vuelto a solicitar información del Ayuntamiento sobre este expediente, informándose, una vez mas, que los expedientes disciplinarios recibidos se encuentran paralizados desde septiembre de 1989 por cuanto el procedimiento penal iniciado sigue en fase de tramitación y es condición indispensable para la resolución de aquellos que la autoridad judicial se pronuncie al respecto (expediente 8900384).

B. Ya se indicó en el pasado informe que con ocasión de una denuncia por presuntos malos tratos atribuidos a policías municipales de Colmenar Viejo (Madrid), se había solicitado un informe del alcalde de esta corporación.

En el informe remitido, se pone de relieve haberse recibido declaración a todos los funcionarios implicados, que alegaron que los ciudadanos denunciantes habían originado una alteración del orden público, dándose traslado de todas las diligencias practicadas al Juzgado del Colmenar Viejo.

En consecuencia, por esta institución se procedió a suspender la investigación iniciada (expediente 8904461).

C. Este expediente sobre presuntos malos tratos atribuidos a un policía municipal de Pozuelo de Alarcón (Madrid), estaba pendiente de la remisión del informe solicitado al alcalde presidente de este ayuntamiento.

Recibido el mismo, se ha tenido conocimiento que por esta denuncia conoció un Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Móstoles, que ha declarado absueltos a los policías intervinientes por falta de pruebas.

No obstante la conclusión de este expediente por la resolución judicial recaída, esta institución ha solicitado recientemente nuevo informe del alcalde de este ayuntamiento en el que se participe si han sido presentadas otras denuncias sobre presuntos malos tratos contra uno de los policías municipales de ese ayuntamiento, denunciado con ocasión de la presente queja.

Al solicitar este nuevo informe se ha tomado en consideración que la persona compareciente en su día ante el Defensor del Pueblo, puso de relieve que le había sido manifestado tanto en la casa de socorro, como en la comisaría de policía, que existían otras denuncias contra uno de estos agentes municipales (expediente 8914753).

D. En el informe de 1989 se ponía de relieve que una queja sobre presuntos malos tratos atribuidos a unos policías municipales de Madrid, había sido trasladada a la Fiscalía General del Estado, una vez practicadas por esta institución las averiguaciones y diligencias oportunas.

Esta Fiscalía había informado al Defensor del Pueblo que, encontrados indicios de criminalidad en agentes de la policía municipal, se había instruido el oportuno sumario y trasladado las diligencias a la Audiencia Provincial para dictar auto de procesamiento.

Dado el grave retraso que se aprecia en este caso sometido a investigación judicial por denuncia de malos tratos a un ciudadano desde el año 1986, parece necesario exponer las incidencias acaecidas en la tramitación de esta queja:

1.º En junio de 1986 se da traslado al Magistrado-Juez del Juzgado de Instrucción número 3 de los de Madrid de toda la investigación practicada por el Defensor del Pueblo (queja presentada por el afectado, entrevistas mantenidas con los policías municipales y testigos de los hechos, diligencias efectuadas con motivo de visitas realizadas a centro médicos y comisaría de policía, etc...).

2.º En noviembre de 1987 esta institución solicita informe del Fiscal General del Estado sobre el estado de trámite de las diligencias iniciadas con motivo de tal denuncia por malos tratos, participando esta autoridad que las diligencias previas instruidas por el Juzgado de Instrucción número 3 se acumularon a otras (número 807/86), del Juzgado de Instrucción número 29 y que estas a su vez se transformaron en el sumario 47/1988, el cual fue remitido el 4 de agosto de 1988 a la sección tercera de la Audiencia Provincial de Madrid.

3.º Ante la nueva solicitud de informe la Fiscalía General del Estado, en noviembre de 1989, da traslado de un informe elaborado por el Fiscal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el que se pone de relieve haber instado al Fiscal correspondiente para que remueva los obstáculos que impiden la pronta terminación de este procedimiento, habida cuenta del retraso que sufre.

4.º En febrero de 1990 se ha vuelto a recibir un informe de la Fiscalía General del Estado en el que se participa a esta institución haberse solicitado un informe ampliativo de los anteriores y actualizado el de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Madrid del que se nos dará traslado.

Hasta el momento no se ha recibido este informe (expediente 8629486).

E. En relación con la queja número 8610189 sobre presuntos malos tratos atribuidos a un agente de la policía municipal de Madrid, ha de informarse que finalmente concluyó mediante la imposición de una sanción por falta grave al policía implicado.

El expediente abierto al instructor de este expediente, por demoras en su tramitación, ha concluido sin declaración de responsabilidad, siendo archivado, lo que resulta, cuanto menos, sorprendente.

F. En relación con la queja número 8706025, que se citaba en el pasado informe, el Juzgado de Instrucción número 1 de los de Madrid ha dictado sentencia condenando a varios agentes de la policía municipal de Madrid por sendas faltas de lesiones.

Por ello, esta institución ante el pronunciamiento realizado en su día por el alcalde de este ayuntamiento, referente a que suspendía el procedimiento disciplinario iniciado, por la existencia de un procedimiento judicial, se volvió a dirigir a esta autoridad municipal solicitando nueva información sobre la situación de estos expedientes, una vez removido el obstáculo formal que en su día se invocó para justificar su paralización.

Recientemente se ha informado haberse impuesto sanciones por falta grave a tres policías municipales intervinientes en estos hechos.

G. La queja número 8700001 sobre presuntos malos tratos atribuidos también a la policía municipal de Madrid ya se consignó en el informe de 1987, poniéndose de relieve en los informes de 1988 y 1989 que se encontraba pendiente de un procedimiento judicial.

Según el afectado, una patrulla de la policía municipal le hizo bajar de su vehículo y le introdujo en un coche patrulla, donde le infirieron malos tratos y le retuvieron, circulando, durante cierto tiempo.

Los agentes manifestaron, en su descargo, que esta persona, afectada de poliomielitis, se encontraba con síntomas de haber ingerido bebidas alcohólicas y que había reaccionado con violencia propinándole una patada.

No obstante, en el informe de 1987, esta institución ya ponía de relieve que la intervención policial parecía no justificada y que la prueba de alcoholemia practicada al detenido había dado un resultado negativo.

Finalmente el Juzgado número 20 de lo Penal de Madrid condena al interesado por un delito de resistencia a agentes de la autoridad, así como por una falta de lesiones.

Interpuesto recurso de apelación, dicha sentencia fue revocada por la Audiencia Provincial de Madrid.

Esta última sentencia, de julio de 1990, ordena deducir testimonio de las actuaciones, al existir indicios de extralimitación en el ejercicio de sus funciones por parte de los agentes de la autoridad, entendiéndose que el ciudadano difícilmente podía realizar el acto agresivo que se le imputa por la

enfermedad que padece y que la prueba de alcoholemia que le había sido practicada dio resultado negativo.

En este momento hay que reiterar el pronunciamiento ya hecho por el Defensor del Pueblo en otros informes, sobre la necesidad de que los superiores jerárquicos fiscalicen y en su caso corrijan la práctica que se viene observando, según la cual algunos agentes policiales, al ser denunciados por presuntos malos tratos, denuncian a su vez al ciudadano por resistencia, atentado, u otros tipos delictivos referentes al ejercicio de las funciones de la autoridad o sus agentes.

Por ello, esta institución entiende que el criterio de la Audiencia Provincial de Madrid, al absolver a un ciudadano por el delito de resistencia que se le imputaba y ordenar no obstante, deducir testimonio de lo actuado por existir indicios de extralimitación en el ejercicio de sus funciones de los agentes actuantes es encomiable y en estos y otros casos semejantes se deberían extraer de inmediato por los superiores jerárquicos de los agentes las inexcusables consecuencias disciplinarias.

En consecuencia, esta institución se ha dirigido al Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Madrid, solicitando información sobre las medidas que se hubieran adoptado a la vista del contenido de la citada sentencia de la Audiencia Provincial.

H. Con respecto a la queja número 8805462, el Ayuntamiento de Madrid informó a esta institución que la intervención de la policía municipal, fue originada por una redada en la zona de Aurrerá (barrio de Argüelles, Madrid), resultando agredido un agente, por lo que tuvo que ser detenido el agresor y conducido a la comisaría de policía.

En esta dependencia se instruyeron diligencias por estos antecedentes, luego remitidas al Juzgado de Instrucción número 2 de los de Madrid (Diligencias Previas 228 1/88). En consecuencia, esta institución, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, hubo de suspender su intervención.

I. Por último y en relación con la queja número 8806905 formulada por presuntos malos tratos a un ciudadano, causados por un agente de la Policía Municipal de Madrid, al que se le incoó expediente disciplinario, a sugerencia de esta institución, en junio de 1990, el Ayuntamiento de Madrid informa que este expediente se encuentra todavía suspendido, a la espera de la resolución judicial que proceda.

Recientemente se ha vuelto a oficiar al ayuntamiento solicitando información sobre estos antecedentes.

#### *2.2.3.2. Quejas recibidas durante el presente año*

A. Queja presentada por la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, sobre presuntos malos tratos inferidos a ocho ciudadanos nigerianos, solicitantes de asilo, el día 11 de junio de 1990, cuando se encontraban en las inmediaciones de la plaza de España de Madrid.

Solicitado informe del ayuntamiento, éste ha iniciado una investigación para identificar a los policías intervinientes en los hechos denunciados. Aún en trámite (expediente 9029750).

B. La queja que a continuación nos referimos se tramitó de oficio y se refiere a unos presuntos malos tratos inferidos a un ciudadano de Santander, con fecha 23 de noviembre de 1990, por parte de miembros de la policía municipal de dicha ciudad.

En el informe remitido por el alcalde de esa corporación se pone de relieve haberse instruido un expediente para esclarecer si estos antecedentes son constitutivos de faltas disciplinarias atribuibles a algunos funcionarios de esa corporación.

Esta autoridad municipal, no obstante, informó haber suspendido la instrucción de este expediente, por existir una denuncia sobre los mismos hechos, presentada por la persona afectada, ante el Juzgado de Instrucción número tres de los de Santander (expediente 9028493).

C. En este expediente, un ciudadano denuncia haber sido golpeado por agentes de la policía municipal de Villajoyosa (Alicante), el día 6 de septiembre de 1990. Se ha solicitado un informe del alcalde del ayuntamiento de esta localidad, aún no recibido (expediente 9028910).

Aunque la queja se presentó ante el Defensor del Pueblo en diciembre de 1990, los hechos se remontan al mes de septiembre y hacen referencia a la visita del reclamante a las dependencias de dicho municipio, en donde había servido como funcionario y pretendía presentar una reclamación. Al no ser recibido por el Secretario, manifestó su protesta, haciéndose presente la policía municipal, a raíz de lo cual se produjeron los hechos a que hace referencia la denuncia.

D. Presuntos malos tratos inferidos a dos jóvenes de la localidad valenciana de Alfáfar por agentes de la policía municipal y por un miembro de la guardia civil de esa localidad.

La queja fue iniciada con carácter de oficio por esta institución. En la investigación desarrollada en esta localidad se apreció que pudiera existir extralimitación, por parte de los agentes intervinientes en el uso de la fuerza, razón por la que se dio traslado de las actuaciones practicadas al Alcalde de Alfáfar, solicitando informe sobre las medidas acordadas para el esclarecimiento de estos hechos.

En el informe remitido por el Alcalde de esa corporación se pone de relieve que se había ordenado la incoación de expediente informativo, siendo suspendida su tramitación al tener conocimiento de que por estos hechos se había instruido un procedimiento judicial (expediente 9019991).

E. Los expedientes 9022406, 9022752 y 9027679, se encuentran en período de investigación, habiéndose solicitado ampliación de los datos proporcionados por las personas comparecientes.

#### 2.2.4. *Con motivo de la actuación de miembros de las Fuerzas Armadas*

A. Este expediente se inicia de oficio con motivo de una noticia aparecida en los medios de comunicación sobre presuntos malos tratos originados a un soldado destinado en un cuartel del Ejército, en Palma de Mallorca.

Solicitado informe del Ministerio de Defensa, se participa que el Juzgado Togado Militar Territorial número 19 de esa ciudad, ha iniciado un sumario para el esclarecimiento de estos hechos, habiéndose dictado auto de procesamiento contra un teniente, por presunto delito de maltrato de obra a inferior (expediente 9005692).

B Un legionario destinado en el acuartelamiento Millán Astray del Tercio de la Legión, denunció en mayo de 1990 la existencia de presuntos malos tratos en su unidad.

El Ministerio de Defensa informó a esta institución que tales prácticas no son habituales y que los supuestos aislados que se producen dan lugar a una actuación inmediata de índole penal o disciplinaria.

En este sentido, se pone de relieve que un teniente de infantería que golpeó a un legionario, al que se hacía referencia en la queja presentada ante esta institución, ha sido suspendido de funciones y se encuentra procesado por presunto delito de abuso de autoridad (expediente 9015871).

C. La persona compareciente denuncia ante esta institución que un cabo de la unidad donde se encuentra cumpliendo el servicio militar, en Santa Cruz de Tenerife, le dio un golpe en la cabeza.

El Ministerio de Defensa, informó a esta institución que este militar ha sido sancionado con 6 días de arresto, sin perjuicio de haberse reprendido también al soldado compareciente ante esta institución por su actitud, al parecer, también incorrecta. (expediente 9023913).

D. Presuntos malos tratos inferidos a un soldado por un capitán en un cuartel de Zapadores del Ejército en Lérida, los cuales, según esta queja podrían ser la causa que explicara un intento de suicidio cometido por el soldado en cuestión.

El Ministerio de Defensa informó que por estos antecedentes se han incoado diligencias previas número 3 1/196/90, en las que se ha personado el Fiscal del Tribunal Militar Tercero, con sede en Barcelona.

E. El ciudadano que formuló la queja denuncia haber sido agredido por un cabo del cuerpo de la Legión donde se encuentra, perdiendo, por esta agresión, dos piezas dentarias. Recientemente se ha solicitado informe al Ministerio de Defensa (expediente 9027909), estándose a la espera del mismo.

F. Los expedientes números 9028827 y 9021753 se encuentran en período de investigación habiéndose solicitado una ampliación de los datos que nos habían remitido los interesados, a los efectos de valorar si procede o no su admisión.

#### 2.2.5. *Con motivo de la actuación de funcionarios de prisiones*

Durante el curso del año 1990 el Defensor del Pueblo se ha mantenido vigilante en todo lo relativo al estricto respeto a los derechos fundamentales de los internos y, entre ellos, el de no ser objeto de tratos degradantes. A tal efecto, y sin perjuicio de la investigación de las escasas quejas que se han recibido, los servicios de esta institución han seguido visitando los distintos centros penitenciarios en España, sin advertencia previa de ningún tipo, al objeto de comprobar directamente las condiciones de habitabilidad de los mismos y el respeto a los derechos fundamentales de los internos.

En la línea sostenida en nuestros anteriores informes esta institución debe reconocer de nuevo el esfuerzo realizado por la administración penitenciaria en colaboración con los funcionarios de prisiones para conseguir la erradicación de los malos tratos de nuestras cárceles.

Es pues de justicia destacar el escaso número de quejas que se han recibido por este motivo durante el curso del presente año.

Todas ellas fueron investigadas por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, hoy Secretaría General de Asuntos Penitenciarios sin que ninguna haya podido considerarse suficientemente fundada como para ser destacada en el presente informe.

Debe dejarse no obstante constancia de la reciente recepción de algunas otras a finales de 1990 sobre presuntos malos tratos en el centro penitenciario de Sevilla II que están siendo en este momento investigadas por la administración penitenciaria sin que, dado lo reciente de esta investigación, hayan podido concluirse.

En consecuencia el Defensor del Pueblo debe reconocer la especial sensibilidad que está desarrollando la administración penitenciaria en la definitiva erradicación de los malos tratos en

nuestros centros penitenciarios, sin olvidar la colaboración que para ello está siendo también prestada por los juzgados de vigilancia penitenciaria, grupos de abogados y otras instituciones.

Y por último ha de dejarse constancia de la actuación de los asesores del Defensor del Pueblo con motivo del motín que se produjo en el centro penitenciario de Alicante en el que la intervención de los delegados de esta institución al concluir el mismo permitió comprobar que en la reducción de los internos y su posterior traslado a sus respectivas celdas no se produjeron malos tratos.

#### 2.2.6. *Con motivo de la actuación de vigilantes jurados de empresas de seguridad*

Estos casos han sido incluidos en esta sección, aunque se trata de presuntas actividades irregulares de agentes de empresas privadas de seguridad, por cuanto la conducta denunciada afecta, sin duda, al artículo 15 del Texto Constitucional y tomando en consideración que la Administración Pública ha de ejercer una función tutelar y correctora de los posibles excesos que cometan con ocasión del ejercicio de sus funciones.

A. En este caso, los malos tratos se atribuyen a unos vigilantes jurados que prestaban su servicio, el día 1 de noviembre de 1990, en la entrada del Hospital Gregorio Marañón, de Madrid.

La Delegación de Gobierno en la Comunidad Autónoma de Madrid a instancia de esta institución, ha iniciado un expediente disciplinario a un vigilante jurado a los fines de determinar si por esta denuncia ha incurrido en algún tipo de responsabilidad (expediente 9027295).

Se está a la espera del informe sobre el resultado de estas diligencias.

B. Presuntos malos tratos atribuidos a vigilantes jurados el pasado día 29 de julio de 1990 en una de las estaciones de la Compañía Metropolitana de Madrid

En concreto, el ciudadano compareciente denunció que uno de estos trabajadores le dio un puñetazo en la cabeza, dejándole sin sentido durante unos momentos; después otro vigilante jurado le golpeó con su defensa reglamentaria en la espalda

La Delegación del Gobierno informó a esta institución haber iniciado un expediente esclarecedor de la conducta de los vigilantes intervinientes en estos hechos.

Este expediente, no obstante, ha sido suspendido habida cuenta que la persona afectada ha comparecido en el Juzgado de Instrucción número 14 de los de Madrid, formulando denuncia por los presuntos malos tratos que se le infirieron (expediente 9023716).

C. Presuntos malos tratos atribuidos a vigilantes de seguridad con fecha 9 de julio de 1990 en la estación de Metro de Plaza de España, de Madrid.

Según esta denuncia, los vigilantes en cuestión recriminaron a este ciudadano su actitud por llevar un cigarro encendido en un vagón del Metro y, a continuación, le sacaron del mismo a puñetazos, propinándole, además, golpes por todo el cuerpo

La Delegación de Gobierno en Madrid, inicia, una vez más y a instancia de esta institución un expediente disciplinario esclarecedor de la conducta de estos agentes, informado que uno de ellos se halla, a su vez, expedientado por hechos análogos estando en la actualidad, cautelarmente, suspendido de sus funciones.

No obstante estas precisiones, de las que pudiera deducirse una conducta no adecuada de alguno de estos vigilantes jurados, la Jefatura Superior de Policía de Madrid emite un informe en el que se afirma que: «una vez estudiados y examinados todos los hechos se estima que la actuación de los vigilantes jurados de seguridad, en su condición de agentes de la autoridad, no fue si acaso la más correcta para prevenir hechos de esta naturaleza, pero tampoco se desprende de la intervención



infracción alguna para incoarse un expediente disciplinario contra el vigilante de seguridad D. ... ya que la actitud de D. ... hacia los vigilantes jurados fue totalmente negativa, puesto que al parecer los viajeros que iban en el Metro en el momento de los hechos le recriminaron su postura».

Por otra parte la Delegación del Gobierno ha informado a esta institución haber suspendido el expediente disciplinario instruido, habida cuenta que por estos hechos se han iniciado diligencias judiciales (expediente 9021296).

D. Presuntos malos tratos inferidos a dos jóvenes el día 7 de junio de 1990, por vigilantes jurados de seguridad en la estación de Metro de Puelonuevo (Madrid).

Solicitada información a la Delegación del Gobierno, se participa por ésta que en los partes de incidencia de la comisaría de Ventas, distrito al que pertenece la estación de Metro antes referida, no consta denuncia alguna sobre estos hechos, ni tampoco en ninguna otra comisaría.

En este momento se continúa la investigación para esclarecer esta denuncia (9021297).

E. Una ciudadana extranjera manifiesta que el 23 de abril de 1990, cuando se encontraba en unos muy conocidos grandes almacenes de Madrid fue obligada por unos vigilantes jurados a permanecer en una pequeña habitación donde la trataron de forma despectiva, tomándole sus datos personales.

Posteriormente, una mujer perteneciente, al parecer, al personal de seguridad, le obligó a desnudarse.

Para esclarecer esta denuncia concreta, se ha solicitado informe escrito de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Madrid sobre los siguientes aspectos:

1.º Investigación que pueda elaborar esa Delegación de Gobierno para el esclarecimiento de estos hechos, fundamentalmente en lo que se refiere al trato de que, presuntamente, fue objeto esta persona al ser obligada a desprenderse de sus ropas.

2.º Si se ha instruido por alguna comisaría de esta capital algún tipo de diligencias por estos hechos y por algunos de los que se deducen del contenido del escrito antes transcrito, como la sustracción de su cartera tal y como lo manifiesta la interesada.

3.º Finalmente, información con que cuenta esa Delegación de Gobierno sobre las circunstancias que nos relata la compareciente, en relación a la obligación que se impone por parte de ciertos servicios privados de seguridad, de proporcionar datos personales (expediente 9013731).

Se está a la espera de la información solicitada a los efectos de proceder a las actuaciones posteriores que procedan.

### 2.3. *Tratamiento psiquiátrico en centros penitenciarios*

Debe iniciarse el presente apartado poniendo de relieve el definitivo cierre del Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Madrid.

En informes anteriores esta institución ha tenido ocasión de destacar su preocupación sobre la deficiente situación de este hospital, que no reunía ni condiciones sanitarias ni de dotación de personal especializado suficiente, ni de instalaciones adecuadas para la función que la legislación penitenciaria le atribuían.

Estas deficiencias habían determinado que por el Defensor del Pueblo se propugnase, como única solución definitiva, la de su cierre.

En consecuencia, debemos felicitarlos por la decisión de la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios de clausurar definitivamente este centro en el que no podía desarrollarse un efectivo tratamiento médico psiquiátrico.

De la información recibida de la administración penitenciaria se ha tenido conocimiento de que los enfermos han sido repartidos entre el Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante y el recientemente creado en la cárcel de Sevilla II.

También se ha puesto en funcionamiento una unidad de apoyo de psicología diaria y otra unidad de agudos para enfermos mentales en el Hospital General Penitenciario de Madrid, aparte del tratamiento ambulatorio correspondiente.

Ello no obstante, preocupa a esta institución debido a las peculiaridades características de estos enfermos mentales presos, que el traslado de los mismos a los centros indicados se lleve a cabo con suma cautela, por cuanto estos enfermos precisan un seguimiento médico continuado y directo con la finalidad de evitar consecuencias perniciosas para su enfermedad.

Por otra parte, debe insistirse en el presente informe en la necesaria reforma del Código Penal en relación con la medida de seguridad contenida en el artículo 8.1 de dicho cuerpo legal, de forma que esta medida de internamiento prevista para la eximente completa de enajenación mental no sea de duración indefinida, como es actualmente, sino que sólo pueda imponerse —tal y como se recoge para la eximente incompleta del artículo 9.1 del Código Penal—, cuando la pena que hubiera podido corresponder si no se hubiera apreciado la eximente, fuera la de privación de libertad y sólo por la duración de ésta.

Reiteradamente viene sosteniendo esta institución que la actual configuración de esta medida de internamiento sine de, en cuanto supone un tratamiento más severo para los inimputables respecto de los que gozan de plena capacidad para delinquir, no se adecua ni al principio constitucional de igualdad, ni a la finalidad resocializadora de las penas privativas de libertad, ni al principio de proporcionalidad que debe presidir la imposición de éstas.

También debe insistirse en la necesidad de que los juzgados y tribunales que aplican tanto la eximente completa como la incompleta de enajenación mental realicen efectivamente, un seguimiento periódico y frecuente sobre la evolución de la misma con la finalidad de utilizar, en su caso, las medidas alternativas al internamiento también previstas en el Código Penal, entre las que destaca el tratamiento ambulatorio

Respecto de este último extremo y como el Defensor del Pueblo viene también sosteniendo en sus informes parlamentarios, es necesaria la realización de un esfuerzo conjunto entre los órganos jurisdiccionales, la administración penitenciaria y la red pública de asistencia psiquiátrica, con la finalidad de poder dar aplicación efectiva y debidamente coordinada a esta medida alternativa de tratamiento ambulatorio legalmente prevista.

Y para concluir este apartado resta por hacer de nuevo referencia a la importante carencia del sistema sanitario penitenciario de Cataluña en relación con el tratamiento de los presos enfermos psíquicos por cuanto carecen de Hospital Psiquiátrico Penitenciario.

#### 2.4. *Traslados de detenidos y presos*

Una vez más hay que dejar constancia de las deficiencias que aún persisten en nuestro sistema de conducciones.

Los traslados de detenidos, presos y penados a los distintos centros son frecuentes, debido tanto a las exigencias propias del régimen o tratamiento penitenciario como a las derivadas de su situación procesal.

Conviene poner de manifiesto cuál es la frecuencia de la que se habla. En 1989 se efectuaron más de 33.000 traslados de presos. De ellos, algo menos de la tercera parte se debieron a solicitudes de las autoridades judiciales para asistir a juicios, cumplimentar diligencias, etc. (D.S. Congreso, Leg. IV, núm. 59, de 26 de septiembre de 1990). A ello habría que añadir los traslados originados por los nuevos ingresos, lo que al menos duplicaría tal cifra.

Estos traslados se encuentran regulados en el artículo 18 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, artículos 77 y siguientes de su Reglamento y Decreto 2355/1967, de 16 de septiembre, bajo el principio de que «se efectuarán de forma que se respeten la dignidad y los derechos de los internos y la seguridad de la conducción».

Se trata de una competencia compartida entre el Ministro del Interior y el Ministerio de Justicia, sin perjuicio de las competencias propias de la Generalidad de Cataluña. Es la administración penitenciaria la competente para decidir y autorizar dichos traslados, elaborándose para ello por parte del Ministerio del Interior los itinerarios a realizar para llegar al punto del destino. La realización material requiere, por otra parte, la colaboración y coordinación eficaz de la administración penitenciaria con las fuerzas de seguridad competentes, encargadas de llevarlas a la práctica.

En el sistema de traslado de presos hay varios aspectos sobre los que centrar la atención: los vehículos, los itinerarios, los departamentos de tránsito de las cárceles que son puntos intermedios en el traslado y los equipajes del preso o detenido que se traslada.

En relación con los vehículos debe señalarse que los traslados se efectúan predominantemente por carretera según se determina en el artículo 81 del Reglamento Penitenciario de 1981 y debe hacerse en vehículos adecuados.

La determinación de las características técnicas de los vehículos se ha efectuado por orden de 6 de abril de 1990. A pesar del retraso en la determinación de tales características esta orden constituye un factor positivo en relación con los vehículos y un motivo de satisfacción para esta institución que había venido insistiendo en la necesidad de mejorar las condiciones materiales de los mismos. Sin embargo pasará bastante tiempo hasta que todos ellos estén adaptados a esta orden, cuya aplicación práctica, en estos momentos es aún mínima.

Asimismo tiene importancia la correcta determinación de los itinerarios que se efectúan para los traslados. Puede afirmarse que falta una adecuada organización y racionalización, de tal forma que entre el punto de origen y el de destino pueden transcurrir varios días y efectuarse varias paradas con la consiguiente estancia en los departamentos de tránsito de las cárceles intermedias.

Ello hace de los departamentos de tránsito de las cárceles unos lugares utilizados constantemente por distintos presos y en períodos muy cortos. Su deterioro y falta de limpieza y salubridad los convierten en los peores lugares de la prisión.

Es cierto que se han incrementado los equipos de mantenimiento en los centros, pero ello no es suficiente. Debe llevarse al ánimo de los directores de los centros y del resto de funcionarios que estos departamentos no son algo residual que no merece tanta atención como el resto de la cárcel y que el respeto a la dignidad del preso también debe existir en estas dependencias; y ello aunque sean los propios presos en tránsito los causantes del deterioro en muchas ocasiones.

La Administración pública debe afrontar el problema del traslado de preso, en forma coordinada. Si la autorización para el traslado de presos es competencia de la administración penitenciaria y las fuerzas de seguridad, dependientes del Ministerio del Interior las encargadas de llevarlo a la práctica, ambos deben responder al principio de coordinación que la Constitución española establece para la actuación de la Administración pública.

El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el 9 de octubre de 1990 una moción sobre el control, localización y traslado de reclusos.

El acuerdo del Pleno se refiere básicamente al establecimiento de un sistema informático, ya en trance de implantación, que permita disponer de información suficiente sobre la localización de los

presos y a la mejora de los traslados, evitando daños a terceros y retrasos en las puestas de libertad debidas a desconocerse por parte de jueces y tribunales la localización de los presos preventivos (BOCG Congreso Leg. IV, Serie D, núm. 108 pág. 7).

Esta institución se reafirma en la urgencia de la puesta en marcha de estas medidas, así como de la racionalización del sistema en su conjunto de manera que los traslados se efectúen con el debido respeto a la dignidad de los presos garantizada constitucionalmente.

Debe mencionarse como un dato positivo el proyecto de adaptar el antiguo Hospital Psiquiátrico de Madrid, como centro de ingresos y tránsitos de Madrid Hombre (Carabanchel).

La aglomeración de presos en las cárceles de Madrid unido a la cantidad de juzgados y tribunales existentes en la capital y sus alrededores hace que sean numerosos los traslados y conducciones que es preciso efectuar con motivo de juicios y otras diligencias desde otros centros al de Madrid. Con ello se veía muy afectada de manera negativa y ya de por sí difícil situación de la cárcel de Carabanchel. Por ello, establece] un centro específico y separado físicamente para ingresos y tránsitos parece una medida acertada que contribuirá a mejorar la situación general de esta cárcel. Hasta que concluya la tarea de adaptación se ha trasladado el departamento de tránsitos de Carabanchel a un módulo de Madrid II (Meco) y ya se aprecian los efectos positivos de esta medida.

Por último debe señalarse que en los traslados se producen con alguna frecuencia pérdidas y sustracciones en los enseres de los reclusos. De entre las quejas producidas con este motivo debe reseñarse la de un interno en tránsito desde la prisión de Madrid 1 a la de Ocaña I (expediente 9027291) en la que ponía de manifiesto la desaparición de un aparato receptor de televisión de su propiedad. Tras la investigación correspondiente no fue posible averiguar qué había pasado con el aparato. En consecuencia la administración penitenciaria le abonó su importe.

### 3. DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL (ARTICULO 17 DE LA CONSTITUCION)

#### 3.1. *En el ámbito de la administración de Justicia*

Se expone en el presente apartado el seguimiento de las investigaciones puntuales que el Defensor del Pueblo ha llevado a cabo en relación con el mencionado derecho fundamental respecto al funcionamiento de los órganos jurisdiccionales.

Todas ellas fueron parcialmente expuestas en nuestro anterior informe, permaneciendo no obstante algunas, bien ante el Fiscal General del Estado bien ante el Consejo General del Poder Judicial, todavía sin concluir.

Se trata de privaciones de libertad judicialmente acordadas sin ajustarse, a juicio de esta institución, a la legalidad vigente. De ahí su trascendencia, por cuanto la vulneración del derecho fundamental se produce precisamente por los órganos judiciales, encargados de su protección.

##### 3.1.1. *Irresponsabilidad por prescripción*

A. En el informe del pasado año se relataba la investigación llevada a cabo en relación con un supuesto de detención de un ciudadano, primero en un centro gubernativo de detención y posteriormente en un centro penitenciario, como consecuencia de una orden de busca y captura por presunto delito de cheque en descubierto, que debió haber sido cancelada por la Audiencia Provincial de Alicante, pero que pervivió irregularmente durante seis años.

Comprobado el relato fáctico que acaba de ser expuesto a través de las correspondientes actuaciones ante el Ministerio del Interior y la Fiscalía General del Estado, el Defensor de Pueblo se dirigió al Consejo General del Poder Judicial, solicitando su colaboración no sólo para que fueran esclarecidas las posibles responsabilidades disciplinarias concurrentes en este supuesto, sino también remitiéndole una sugerencia sobre la necesidad de que por los órganos de la jurisdicción penal se mantenga una especial vigilancia sobre la cancelación efectiva de las órdenes de busca y captura cuando desaparezcan las causas legales que motivan su emisión.

Durante el curso del año 1990 se ha recibido el informe solicitado de dicho Consejo en el que se da traslado a esta institución de una completa información elaborada por su servicio de inspección, que ha concluido mediante acuerdo de archivo, sin perjuicio de haberse informado al reclamante de las acciones de que dispone por anormal funcionamiento del servicio público judicial.

Efectivamente, en el informe elaborado por el Consejo General del Poder Judicial se comunica a esta Institución:

«De lo expuesto se deducen varias actuaciones que, por omisión “lamentable” provocan la vigencia de la orden de busca y captura y que patentizan en su conjunto un anormal funcionamiento de la Administración de Justicia.

Ello no obstante, el expediente ha sido resuelto mediante acuerdo de archivo por haber prescrito la posible responsabilidad disciplinaria (8810999)

##### B. *Detención para cobrar una indemnización*

En nuestro anterior informe a esas Cortes Generales se hacía referencia en este caso a un órgano jurisdiccional, el antiguo Juzgado de Distrito núm. 17 de Barcelona que había ordenado la

detención y conducción por la fuerza pública de un ciudadano para cobrar una indemnización que dicho juzgado había acordado a su favor.

En aquel informe se dejaba constancia de la investigación realizada por el Consejo General del Poder Judicial a instancia del Defensor del Pueblo, en virtud de la cual esta Comisión Disciplinaria había acordado remitir al Ministerio Fiscal testimonio de particulares relativos a la orden de conducción por la fuerza pública emitida por el titular del juzgado, por si existiera un comportamiento delictivo, no considerando la existencia de responsabilidad disciplinaria.

Por parte de la Fiscalía General del Estado se informó al Defensor del Pueblo que por el Ministerio Fiscal tampoco se apreciaron motivos para intervenir.

En definitiva y como tuvimos ya ocasión de exponer, en el citado caso se había producido una orden judicial de detención de un ciudadano sin cobertura constitucional ni legal alguna, no obstante lo cual, dicha actuación no había merecido ni reproche disciplinario ni penal.

Ante la gravedad de esta situación que ponía de manifiesto la deficiencia de la legislación vigente en relación con el control de las actuaciones y determinación de responsabilidades de los órganos jurisdiccionales, el Defensor del Pueblo dio traslado de su preocupación al respecto al Consejo General del Poder Judicial.

Durante el curso del presente año se ha recibido la correspondiente comunicación de dicho Consejo, en la que se informa de su preocupación, compartida con esta institución, por la deficiente regulación legal de la responsabilidad judicial. Manifiesta asimismo el Consejo que en su última Memoria elevada a las Cortes Generales llamó la atención sobre la relativa eficacia de la facultad destinada a exigir la responsabilidad disciplinaria a jueces y magistrados, pues su ejercicio ha quedado impedido en reiteradas ocasiones por causa de plazos prescriptivos excesivamente cortos. Esta brevedad en los plazos es especialmente chocante si se pone en relación con el sistema general de la función pública, —cuestión ésta sobre la que el Defensor del Pueblo en su informe correspondiente al año 1986 llamó la atención de esas Cortes Generales y del Consejo General del Poder Judicial—, reconociendo asimismo la existencia de actuaciones judiciales, como la que ha sido comentada en el presente caso, que si bien merecen un determinado reproche no pueden ser sancionadas por no encajar en los tipos disciplinarios establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Concluía el Consejo General del Poder Judicial informando al Defensor del Pueblo de la asunción por su parte del compromiso de elevar al Gobierno una exposición analizando las dificultades surgidas en el ámbito de la responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados y ofreciendo posibles soluciones e informando a esta institución del contenido de dicha comunicación.

Esta institución permanece pues, a la espera de que concluya la actuación mencionada (8709916).

### 3.1.2. *Detención de un ciudadano por error*

Se expone a continuación una investigación incluida también en el anterior informe, la cual a pesar de haber transcurrido un año desde la última actuación, permanece aún sin haber concluido por no haberse recibido la información en su día solicitada y reiterada al Consejo General del Poder Judicial.

Se trataba de un supuesto de detención y posterior ingreso en prisión de un ciudadano que había sido confundido con la persona que realmente debía haber sido detenida en virtud de un exhorto.

Dicha detención fue llevada a cabo por orden del Juzgado exhortado, antiguo Juzgado de Distrito núm. 1 de Barcelona.

En nuestro anterior informe se ponía de manifiesto que el Consejo General del Poder Judicial había remitido las diligencias informativas incoadas para el esclarecimiento de estos hechos a la Sala

de Gobierno de la entonces Audiencia Territorial de Barcelona para que fuera depurada la posible responsabilidad disciplinaria tanto del que en aquellas fechas fue titular del juzgado como del secretario y un auxiliar.

Dicho expediente disciplinario fue concluido mediante acuerdo de archivo por la mencionada Sala de Gobierno.

Dado que de esta información no podían desprenderse las circunstancias que concurrieron en la detención por error del reclamante ante esta institución, ni las razones que determinaron el archivo del expediente disciplinario, tal y como se exponía en nuestro anterior informe, esta institución solicitó de nuevo la colaboración del Consejo General del Poder Judicial en orden a obtener una mayor información sobre los extremos expuestos (8800579).

### 3.1.3. *Retraso en remitir una orden de libertad a un centro de detención*

En este otro supuesto, también expuesto en nuestro anterior informe, se hacía referencia a una resolución judicial dictada por el Juzgado de Instrucción núm. 4 de Getafe, por la que se ordenaba la puesta en libertad de un extranjero sometido a expediente de expulsión, que fue recibida en la comisaría en la que aquél se encontraba internado, cuatro días después del acuerdo de puesta en libertad. El retraso se debía a que el juzgado había remitido la orden de libertad a la comisaría, que se encontraba ubicada en la misma localidad del juzgado, por correo certificado.

Ello determinó que se iniciara la correspondiente investigación ante la Fiscalía General del Estado, recibándose el informe pertinente del que se desprendía que, efectivamente, la resolución judicial ordenando la puesta en libertad del extranjero, de 1 diciembre de 1989, fue remitida por el Juzgado de Instrucción núm. 4 de Getafe a destino, la comisaría de esa misma localidad, por correo ordinario, habiendo sido demorada la puesta en libertad del interesado hasta el día 5 de diciembre de 1989, cuatro días más tarde.

Asimismo, en las comunicaciones recibidas de la Fiscalía General del Estado se manifestaba que, ante la gravedad de los hechos fundamentadores de la presente queja dicha Fiscalía había dado traslado de los mismos al Consejo General del Poder Judicial que inició a su vez la oportuna información por su servicio de inspección.

En una posterior comunicación de la Fiscalía General del Estado se informaba Defensor del Pueblo que las diligencias incoadas por el Consejo General del Poder Judicial habían concluido por acuerdo de archivo al no apreciarse la existencia de responsabilidad disciplinaria.

Dado que de los hechos expuestos en el presente caso pudiera desprenderse, a juicio del Defensor del Pueblo, la existencia de un presunto anormal funcionamiento la oficina judicial del órgano jurisdiccional antes citado, con directa repercusión en derecho fundamental a la libertad personal del ciudadano afectado, esta institución se dirigió directamente al Consejo General del Poder Judicial solicitando su colaboración a fin de obtener una más amplia información sobre las circunstancias concurrentes el presente supuesto.

Recientemente se ha recibido en esta institución la información solicitada, cuyo contenido sustancial se transcribe a continuación:

Por los hechos a que se refiere la presente queja se tramitaron en su día por el Servicio de Inspección de este Consejo diligencias informativas, de las que resultó que el auto mencionado, por el que la Magistrada Juez titular del Juzgado f Instrucción núm. 4 de Getafe acordó levantar el internamiento del Sr. ...., fue firmado realmente el 4 de diciembre de 1989, aun cuando la minutase había confeccionado con fecha 1 de diciembre, de manera que el funcionario que transcribió la minuta fechó el auto el 1 de diciembre cuando debía haberlo hecho

el 4 del mismo mes. El mismo día 4 de diciembre de 1989 se remitió testimonio del auto, por correo ordinario, a la Comisaría de Policía c Getafe, siendo ejecutado al día siguiente.

Por lo expuesto, aunque no cabe duda alguna de que toda resolución judicial que favorezca el derecho fundamental a la libertad personal ha de ejecutarse a la mayor brevedad posible y que la efectividad del encarcelamiento debe, por ello, ser vigilada por el propio Juzgado, la carga competencial que soportan los Juzgados de la periferia & Madrid y la falta de preparación d personal colaborador determinaron la valoración por el Inspector informan del retraso de un día en la ejecución del auto referente al Sr. ..., como un caso de falta leve, prescrita por el tiempo transcurrido. En consecuencia, como y consta a esa Institución, la Comisión Disciplinaria del Consejo acordó el archivo de la información practicada» (8918657).

Como valoración de conjunto en relación con las quejas que acaban de exponerse nos llama la atención que en todos estos casos se han producido actuaciones judiciales vulneradoras del derecho fundamental a la libertad personal sin consecuencia alguna —a salvo los derechos que pudieran asistir a los ciudadanos afectados al amparo del artículo 121 de la Constitución— bien por haber prescrito la responsabilidad disciplinaria en que pudiera haberse incurrido, bien por no poder subsumirse en ninguno de los tipos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial descriptivos de la responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados, sin que tampoco lo fueran en los descritos por la legislación penal.

El Defensor del Pueblo debe insistir pues, ante las Cortes Generales en la necesidad de modificar la legislación vigente en la materia de forma que, respetando el principio constitucional de independencia judicial, se realice un esfuerzo para obtener una delimitación del concepto de servicio público judicial que permita encuadrar dentro de la responsabilidad judicial actuaciones incorrectas relativas al servicio público que actualmente carecen de consecuencia alguna tanto desde el punto de vista disciplinario como penal.

### 3.2. *En el ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*

Se han continuado recibiendo quejas en las que el ciudadano alega una infracción del derecho a la libertad reconocido en el artículo 17 del texto constitucional. Las actuaciones practicadas por esta institución han consistido en constatar si los miembros de la fuerzas y cuerpos de seguridad, al efectuar estas detenciones, cumplieron lo dispuesto en el artículo antes citado, es decir, si las mismas se practicaron «en los casos» y «en la forma», previstos en nuestro ordenamiento jurídico.

Debe resaltarse este doble aspecto de protección de la libertad y afirmar que toda detención ha de tener una causa legal que la justifique y que la misma ha de estar rodeada de todas las garantías previstas en la Constitución Española y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Preocupación prioritaria de esta institución han sido también las detenciones que se practican a los ciudadanos extranjeros, en aplicación de la Ley Orgánica 7/1985 de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, habida cuenta que en estos casos la privación de libertad tiene su origen en una infracción administrativa y se puede prolongar hasta un máximo de 40 días.

Estos casos se analizarán debidamente en el capítulo específico de este informe, dedicado a los derechos constitucionales de los extranjeros.

Las quejas recibidas referentes al derecho a la libertad se pueden resumir en los siguientes apartados:



### 3.2.1. *Concepto de detención*

Hay que afirmar, en primer lugar, como ha recordado el Tribunal Constitucional en diferentes sentencias (sentencia 98/86, de 10 de julio), que toda privación de libertad, en cuanto situación real y objetiva, cuando se realiza por agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones, ha de conceptuarse como un caso de detención y verse rodeada, en consecuencia, de todas las garantías previstas en la Constitución.

No son válidas para limitar estas garantías, como ya se ha puesto de relieve, la argumentación que en ocasiones se esgrime por algunos miembros de las fuerzas de seguridad, según la cual el ciudadano, en realidad no ha sido detenido, sino simplemente retenido durante poco tiempo o sólo ha sido invitado a comparecer en las dependencias policiales para aclarar las circunstancias de unos hechos que, finalmente terminan imputándosele por ser presuntamente delictivos.

Este es el caso del expediente 9013694, a que ya se ha hecho referencia, en la parte específica de este informe, referente a malos tratos.

Precisamente estos casos imprecisos de detención, en los que el ciudadano no de una conciencia clara de cuales son los motivos de su privación de libertad, son que requieren mayor presencia de las garantías creadas para su protección.

### 3.2.2. *Detenciones sin indicios de actividad delictiva*

En otros supuestos, el ciudadano manifiesta al Defensor del Pueblo haber sido jeto de una detención no justificada, por cuanto no existía a su juicio indicio algo de actividad delictiva ni causa legal razonable que justificara la adopción de esta medida excepcional.

Así, en el expediente 9012647, un extranjero denunciaba haber sido detenido abril de 1990 por funcionarios policiales, en las inmediaciones del hotel donde se jaba, sin encontrarse en ninguno de los supuestos de infracción previstos en la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España ni ser objeto de una orden judicial de busca y captura, ni siendo atribuible al mismo ninguna otra conducta presumiblemente ilegal.

Con ocasión de la tramitación de este expediente se puso de relieve al Ministro Interior la preocupación por la existencia de este tipo de detenciones que vienen a ratificarse posteriormente sólo por la simple apariencia externa de la persona.

Así, en el expediente 9029563 se pone de relieve que una persona fue detenida tres agentes del Cuerpo Nacional de Policía, únicamente por no llevar el Documento Nacional de Identidad, intentando, no obstante identificarse por otros medios, C( la exhibición de su carnet de conducir, lo que no le sirvió para nada en ese momento siendo trasladado a las dependencias policiales.

Por parte de esta institución se ha solicitado informe del Ministerio del Interior sobre las circunstancias que han motivado tal detención, y sobre si durante la misma le fueron reconocidos a este ciudadano los derechos establecidos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Se está a la espera de la correspondiente información.

### 3.2.3. *Detenciones en virtud de órdenes de busca y captura ya canceladas*

Como en otros años, se siguen recibiendo denuncias de ciudadanos que manifiestan haber sido detenidos en virtud de órdenes de busca y captura ya canceladas los jueces y tribunales y que constan, no obstante, en los servicios de informática policial.

Se trata de detenciones sin justificación que obligan al ciudadano a permanecer en la dependencia policial hasta que el error informático se subsane.

Relevante en este sentido es el expediente 8800315 en el que una persona m fiesta haber sido detenida en agosto de 1986 en la puerta de su domicilio en Madrid después que un tercero le sustrajera su Documento Nacional de Identidad y lo utilizara en la comisión de hechos delictivos.

En la comisaría se le hizo una ficha con sus huellas dactilares y se le tomaron fotos, siendo puesto en libertad una vez aclarado el error.

No obstante, en noviembre de 1987, vuelve a ser detenido en un hotel de la ciudad de Cuenca, a las 3 de la madrugada.

Admitida esta queja se solicitó información del Ministerio del Interior sobre la detención y, en concreto, sobre si seguía vigente la orden de busca y captura emitida contra él.

Se recibió, en marzo de 1988, un escrito de la Dirección General de Policía en el que se afirma haberse adoptado las medidas procedentes para que «nunca pueda volverse a molestar a D como consecuencia de antecedentes por hechos delictivos de los que no es autor» y que «se deben adoptar las medidas necesarias para evitar que cuando se soliciten antecedentes al servicio de informática se pueda dar lugar a una interpretación errónea de los datos grabados».

Pues bien, no obstante estas precauciones expuestas al Defensor del Pueblo, en 1990 este ciudadano ha vuelto a ser detenido, en virtud de las órdenes de busca y captura que al parecer continúan vigentes en el servicio informático policial, por lo que se ha tenido que solicitar nuevo informe del Ministerio del Interior, estándose a la espera de que este Departamento confirme que efectivamente ha dado cumplimiento a sus propias instrucciones.

Por la misma causa se instruye el expediente de queja número 9008704, en el que una ciudadana había sido detenida en varias ocasiones a lo largo de 1989, en virtud de una orden de busca y captura, cancelada por el juzgado de instrucción que la libró.

Solicitado informe del Ministerio del Interior, se pone de relieve haberse grabado en la informática policial el «sin efecto» de la orden de busca y captura en cuestión.

Ha de advertirse que la práctica de no cancelar las requisitorias mediante su borrado informático, sino por el contrario haciendo constar en las mismas que han quedado sin efecto, puede dar lugar a errores de la naturaleza que estamos comentando, sin que por otra parte se entienda muy bien cual es la finalidad de conservar una anotación, referente a un ciudadano, que ya no va a tener efectividad alguna.

#### 3.2.4. *Garantías de la detención*

Otro capítulo lo forman las quejas que se refieren a las garantías que deben acompañar a la privación de libertad.

En primer lugar hay que resaltar que el plazo de 72 horas de detención, previsto en el artículo 17.2 de la Constitución Española y en el artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, tiene un carácter de plazo máximo de privación de libertad por los agentes de la autoridad, siempre y cuando no se haya autorizado judicialmente la prolongación por 48 horas de dicho plazo, debiendo éstos, en la medida que las diligencias policiales lo permitan, aminorar en lo posible el mismo y, en consecuencia, poner al ciudadano en libertad inmediatamente o a disposición judicial.

De algunas quejas recibidas (expediente 9023055) se aprecia que en ocasiones determinados funcionarios policiales prolongan las detenciones en dependencias policiales por un tiempo mayor del que sería estrictamente indispensable para la práctica de las averiguaciones pertinentes.

Por otra parte, la asistencia de letrado al detenido y su presencia en las diligencias policiales ha de afirmarse desde los primeros momentos en que tiene lugar la privación de libertad, elegido libremente o mediante designación de oficio, según dispone la ley.

De esta forma y al objeto de garantizar el cumplimiento de este derecho constitucional fue necesario intervenir manteniendo una conversación con un comisario de policía, para que se le permitiera a un letrado tener contacto con su cliente, que acaba de ser detenido (queja 9014761).

Se había informado al letrado de oficio que únicamente podía visitar a su defendido pasadas 24 horas desde la privación de libertad, criterio éste que, como es obvio no tiene cobertura legal alguna y fue rectificado de inmediato con la intervención los servicios del Defensor del Pueblo. De igual forma, es necesario poner en conocimiento del familiar o persona que designe, el hecho de la detención, así como el lugar donde se encuentra la persona detenida.

En la queja 8913117 los familiares de una persona detenida acudieron al Defensor del Pueblo solicitando información sobre el lugar donde pudiera encontrarse un familiar, por cuanto no se les había informado de tal circunstancia, dato que se obtuvo inmediato a requerimiento de esta institución, que informó al respecto a las personas comparecientes.

En los supuestos de ciudadanos extranjeros adquiere una relevancia especial existencia de un intérprete durante el trámite de elaboración de las diligencias policiales, por cuanto tal formalidad, en este caso, es la base de las demás garantías de detención.

Por lo que se refiere a la asistencia médica al detenido, esta institución, con motivo de la tramitación del expediente 8907503, ha solicitado un informe del Ministerio del Interior, sobre el alcance y forma de esta asistencia que se viene prestando a ciudadanos con problemas de toxicomanías.

Estos enfermos, cuando son conducidos a las distintas dependencias policiales, les requerir, en algunos casos, una urgente e inmediata asistencia médica, la administración de los fármacos indicados o, incluso, su ingreso en centros hospitalarios

Esta solicitud de informe planteada al Ministro del Interior en abril de 1990, o ha sido contestada y en la misma se requería de esta autoridad, información sobre si existe alguna instrucción general impartida a las distintas jefaturas de policía sobre un tratamiento médico especial a dispensar a estos enfermos.

### 3.2.5. *Condiciones en que se desarrolla la detención*

Otras quejas se refieren a las condiciones en que tiene lugar la detención y guardan relación con las condiciones del inmueble en que se ubica la dependencia policial

Es evidente que los calabozos han de tener un estado adecuado de conservación contar con los servicios imprescindibles para una digna privación de libertad sin circunstancias como la suciedad, mal estado de conservación del local o, incluso, aglomeración de personas, puedan llegar a ser la causa de una situación negativa a raíz de la restricción del derecho a la libertad que se ha producido.

Así, en la queja 9007233, se pusieron de manifiesto las condiciones inadecuadas de salubridad e higiene de los calabozos de la comisaría de Ecija (Sevilla), circunstancia que el reclamante había observado durante su permanencia en los mismos.

Iniciada la oportuna investigación, el Delegado del Gobierno en Andalucía informó que se vienen adoptando las medidas de desinfección e higiene convenientes que, no obstante, el edificio del citado centro se encuentra en mal estado de conservación.

En otros casos (expediente 9005512), son los propios funcionarios de policía los que informan al Defensor del Pueblo que la comisaría donde prestan sus servicios no reúne las condiciones adecuadas para la detención de personas, teniendo que tomar declaración a los detenidos en presencia

de otras personas, e incluso reuniendo en las mismas habitaciones a los detenidos y a los ciudadanos afectados por un hecho delictivo.

Esta circunstancia adquiere mayor trascendencia cuando el delito reviste cierta gravedad (violación, robo con violencia, etc.) y la víctima se encuentra gravemente afectada.

### 3.2.6. *Otras quejas*

En el informe correspondiente a la gestión de 1989, se hacía referencia, por su importancia, a un caso concreto, el expediente 8910686, en virtud del cual, una persona denunció que le había sido sustraída cierta cantidad de dinero por un funcionario policial mientras permanecía detenida en la comisaría del distrito Centro de Madrid.

Se ponía de relieve en aquel informe que el Ministerio del Interior había abierto un procedimiento disciplinario para esclarecer la posible responsabilidad de los agentes implicados.

Pues bien, en agosto de 1990 se informa, por parte de la Dirección General de la Policía, que este expediente había sido archivado sin responsabilidad «sin que se haya quedado evidenciado un especial interés en el total esclarecimiento de los hechos».

No obstante, la Dirección General de la Policía, con una loable actitud, ordenó el desarchivo de este expediente y el reinicio de las investigaciones, teniendo en cuenta, además, que uno de los funcionarios estaba a su vez implicado en otro procedimiento por desaparición de un radiocassette.

En este informe, emitido por la Dirección General de la Policía, se pone de relieve que hay que dilucidar las posibles responsabilidades de los funcionarios policiales que prestaban servicios en los calabozos el día de la detención de este ciudadano, acordándose mientras tanto su suspensión provisional de funciones, así como la de los inspectores que tuvieron conocimiento de estos hechos y no dieron traslado a la autoridad judicial de la denuncia presentada.

### 3.3. *Internamiento de enfermos en centros psiquiátricos*

Durante el año 1990 se ha comenzado una investigación sobre los centros de internamiento psiquiátrico. Sin perjuicio de las consideraciones que se incluyen al respecto en el capítulo del presente informe relativo a la administración sanitaria, resulta preciso señalar que las visitas efectuadas hasta el momento han permitido constatar, en determinados casos, la ausencia de documento que acredite el consentimiento otorgado por el enfermo a la propuesta de internamiento efectuada por el psiquiatra. Esta circunstancia dificulta el internamiento voluntario, teniéndose que llegar, por exclusión, a presumir que son voluntarios aquellos internamientos respecto de los que no existe autorización u orden judicial.

Igualmente, es de destacar que en algunos casos no se ha procedido a la regularización de la situación de los enfermos ingresados en centros sanitarios psiquiátricos con anterioridad a la modificación operada por la Ley 13/1983, de 24 de octubre, a fin de diferenciar las situaciones de voluntariedad y de involuntariedad, así como la aquellos que exigen incapacitación.

Por el contrario, en otros casos existe constancia documental del consentimiento otorgado por el paciente en los internamientos voluntarios y se ha procedido a regularizar la situación de los enfermos ingresados con anterioridad a la entrada en vigor la Ley de 24 de octubre de 1983 (así, Hospital «Reina Sofía», de Logroño).

Mención especial merecen algunos supuestos de ingresos, en el complejo Sanitat Provincial de Plasencia, de pacientes involuntarios, que ya estuvieron internados con anterioridad en la institución, previa autorización judicial, al amparo del artículo 2 del Código civil, dado que únicamente se exige,

para su internamiento, la petición algún familiar, acompañando certificado médico, sin que, en consecuencia, tales reingresos se efectúen con las garantías que deben presidir este tipo de internamientos, decir, con autorización judicial.

En este sentido, en el citado Complejo Sanitario de Plasencia, tradicionalmente ha considerado, que una vez concedida la correspondiente autorización judicial, la misma surtía efecto para el ingreso inicial en el centro, así como para todos aquellos reingresos que, solicitados por los familiares, pudieran efectuarse a lo largo de la vida c paciente.

En la actualidad, y desde fecha reciente, concedida la autorización judicial para el internamiento de un paciente en el repetido Complejo Sanitario, se entiende que validez de la misma alcanza a todos los internamientos que, en el periodo de dos años pueda sufrir el enfermo. Por consiguiente, una vez producida el alta médica relativa ingreso inicial, todos aquellos internamientos involuntarios que, independientemente de su duración o durante el reseñado periodo de dos años, puedan producirse, se efectúan sin dicha garantía legal.

Las circunstancias concurrentes en este caso concreto y los datos obtenidos de otros supuestos que se están investigando, han aconsejado ponerlo en conocimiento del Consejo General del Poder Judicial y del Fiscal General del Estado, a los efectos procedentes.

#### 4. DERECHO A LA INTIMIDAD (ARTICULO 18 DE LA CONSTITUCION)

Ha de abordarse en este punto el tratamiento de aquellos supuestos en que los distintos servicios de las administraciones públicas recogen datos personales de los ciudadanos y los archivan en sus correspondientes registros y bases de datos informáticas. Ya se ha puesto de relieve en otros informes la necesidad de que la Administración limite esta toma de datos, cuando se refieren al ámbito reservado de la intimidad de la persona, así como la conveniencia de arbitrar una serie de medidas o garantías en la utilización de este tipo de informaciones.

No parece caber duda que, la principal garantía en este ámbito, consiste en limitar y controlar el uso de la informática, al objeto de preservar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos, mandato constitucional que ha de articularse por una ley aún no elaborada y que cada día que pasa es mas urgente.

Esta necesidad de limitar por ley el uso de la informática, prevista en el artículo 18.4 de la Constitución española, resulta aún mas prioritaria una vez que ha sido promulgado el Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, hecho en Estrasburgo el 28 de enero de 1981 y ratificado por España en 27 de enero de 1984.

Especial importancia reviste en esta materia el control efectivo de tales bases de datos en lo que se refiere al ámbito privado, por cuanto en el de las administraciones públicas directamente y organismos o entes de ellos dependientes, está ya prevista la intervención del Defensor del Pueblo, según propias previsiones constitucionales y sin más requisito legal que la actuación conforme a los presupuestos de su Ley Orgánica 3/1981 de 6 de diciembre. Esto es lo que ha venido haciéndose en función de las denuncias formuladas y en el presente informe se recogen las actuaciones practicadas y problemas advertidos.

##### 4.1. *Derecho a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen*

Las quejas en las que ha intervenido esta institución se pueden resumir, en relación con este derecho fundamental, del modo siguiente:

A. En el expediente 8912974, la persona compareciente pone de relieve la existencia de fichas policiales informatizadas en los ordenadores del Ministerio del Interior donde constan datos referentes a la homosexualidad de algunos ciudadanos.

Admitida la queja se solicitó información del Ministerio del Interior sobre los siguientes aspectos:

« 1.º Si se sigue, en la actualidad, la práctica de hacer constar estos datos en las fichas policiales con que cuenta ese Departamento.

2.º En caso de fichas antiguas donde conste esta información, qué procedimiento se sigue para su cancelación y si, tal como nos manifiesta la persona compareciente, estos datos están siendo informatizados».

El Ministerio del Interior informó en marzo del mismo año lo siguiente:

«En la actualidad no existen fichas en el Archivo Central, dependiente de la Comisaría General de Documentación, en las que se haga constar la condición de homosexual, ya que en las mismas sólo se anota la filiación de la persona, así como el número del expediente que contiene las diligencias policiales practicadas como consecuencia de la comisión de delitos.

Sin embargo, en ocasiones, de la investigación de algún delito, aparece dicha circunstancia junto con otros datos particulares, que quedan reflejadas en las diligencias que se remiten a la Autoridad Judicial competente.

Por último, en la actualidad no es posible técnicamente informatizar fichas policiales donde conste la condición de homosexual, dado que en el Banco de Datos del Servicio Informático de la Dirección General de la Policía sólo pueden grabarse aquellos que se ajusten a los distintos tipos delictivos del Código Penal, y la homosexualidad no reviste tal carácter.»

B. En las quejas números 9009258,9001124 y 9001352, las personas comparecientes, propietarios de establecimientos hoteleros, mostraban su disconformidad con la obligación que les venía siendo impuesta de llevar unas fichas de control de viajeros y entregarlas, en un plazo de 24 horas, en la Comisaría de policía correspondiente.

Esta institución comprobó que, en efecto, tal obligación de llevanza de un libro registro de la entrada de viajeros está prevista en la Orden de 17 de marzo de 1909, sobre regulación del Servicio de viajeros, modificada por Decreto 1513/59, de 18 de agosto, sobre documentos referentes a la entrada de viajeros y desarrollada por Orden de 30 de septiembre de 1959.

Asimismo, el Decreto 339/1974, de 7 de febrero extiende el ámbito de aplicación de esta obligación a todo tipo de alojamientos de carácter turístico, así como a alquileres de vehículos.

A la vista de estos antecedentes y tomando en consideración que los mismos guardaban relación con el contenido del artículo 18.1 y 18.4 de la Constitución Española se solicitó un informe del Ministerio del Interior sobre los siguientes aspectos:

1.º A qué obligaciones concretas están sometidos los empresarios de establecimientos hoteleros y de hospedaje y, en particular, si deben cumplimentar una ficha de cada una de las personas que se alojan en su establecimiento.

2.º Qué establecimientos están sometidos a estas medidas de control de viajeros, habida cuenta que esta obligación se ha extendido, al parecer, a otro tipo de actividades comerciales.

3° Qué datos de los ciudadanos se han de hacer constar en las citadas fichas y qué consecuencia trae consigo el incumplimiento por el empresario de esta obligación.

4° Cuál es la utilización que se viene haciendo por parte de los servicios del Ministerio del Interior de las citadas fichas y si esta información se encuentra almacenada mediante tratamiento informatizado en algún archivo policial.

Por otra parte, qué garantías tiene el ciudadano para controlar la información que se dispone de su persona al objeto de evitar una utilización distinta del fin para el cual se solicitan estos datos.

5° Qué cobertura legal tiene esta obligación y si la misma se deriva únicamente de disposiciones reglamentarias anteriores a la Constitución, especificándose si existe algún tipo de previsión de cambio normativo sobre estos antecedentes.

Se está a la espera de la contestación requerida.

C. En la queja 9001481, la persona compareciente, funcionario de correos, mostraba su disconformidad con la práctica de un acuartelamiento de la guardia civil, consistente en realizar una ficha de control con sus datos personales cada vez que acudía al mismo en ejercicio de su actividad profesional.

Recibida esta queja, se solicitó informe del Ministerio del Interior sobre la naturaleza de esta práctica y, en concreto, sobre si las expresadas medidas de control consistían en una simple identificación de la persona o si, además, se efectuaba una ficha de control de los ciudadanos, especificándose, en este caso, qué elementos de identificación contenía la misma.

La Dirección General de la Guardia Civil informó a esta institución que esta identificación obedecía a medidas de seguridad habituales para acceso a edificios oficiales y que se aplicaba fundamentalmente a personas desconocidas.

En el caso concreto de la persona compareciente los datos que se le requirieron fueron su nombre y apellidos, lugar y fecha de nacimiento, sexo, número de D.N.I., nombre propio del padre y de la madre, domicilio y profesión. Se justificó por parte de la Dirección General de la Guardia Civil la toma de estos datos, en el sentido de que en el caso de personas que ejercen sus funciones en servicios públicos (ayuntamiento, bomberos, servicios farmacéuticos, correos, eléctricas, etc...) es conveniente la apertura de una ficha a los solos fines de atención al público o de pronta localización derivadas de dichas funciones.

No obstante estas precisiones y coincidiendo plenamente en la indudable necesidad de adoptar las necesarias medidas de seguridad, esta institución entiende que la toma de datos que se integren en la ficha-control que se elabore no han de incluir circunstancias personales que han sido ya excluidas del Documento Nacional de Identidad, precisamente por la necesidad de una debida protección al derecho a la intimidad.

4.1.4. La queja remitida por una señora que al ir a realizar los trámites para renovar su pasaporte, el funcionario encargado le requirió que facilitase el nombre de su excónyuge del que estaba divorciada, dio lugar a la apertura del expediente 9001653

La Dirección General de la Policía informó a esta institución que la solicitud de este dato tenía por objeto facilitar a los servicios de informática la localización de un posible pasaporte anterior de tipo familiar.

No obstante, se especificó que este requisito no iba a ser considerado como imprescindible para la obtención del pasaporte y que, desde luego, el no facilitarlo no presuponía una negativa a la expedición de dicho documento.

D. En el informe referente a la gestión practicada en 1989, esta institución ya ponía de relieve una sugerencia reiterada al Ministro del Interior en el sentido de que se limitase la práctica administrativa de constancia de antecedentes policiales cuando las personas detenidas eran menores de 18 años, debiéndose adoptar, en todo caso, una serie de garantías en la utilización de estos antecedentes como la no comunicación a terceras personas por parte de los agentes policiales de estas informaciones.

Al formularse esta recomendación, se tomaba en consideración lo dispuesto el Código penal, que valora como circunstancia atenuante privilegiada la minoría de edad, las previsiones de la Constitución sobre especial atención a la juventud, así como el tratamiento que en la actualidad se viene otorgando a los problemas relacionados con la delincuencia juvenil por las Naciones Unidas (reglas mínimas sobre la Administración de Justicia de Menores, Nueva York, 1985). El Ministerio del Interior informó lo siguiente:

1.º Teniendo en cuenta que, según el Código Penal, los menores de 16 años están exentos de responsabilidad criminal, nunca se ha realizado una ficha policial a estas personas, de acuerdo con el espíritu de los Acuerdos y Tratados internacionales sobre los derechos y protección especial a los menores.

No obstante, en casos excepcionales, se ha reseñado a menores de 16 años si bien por orden expresa de la autoridad fiscal o judicial competente.

2.º En relación con los jóvenes comprendidos entre los 16 y los 18 años, la supresión de la reseña (impresión dactilar y fotografía), produciría un grave trastorno en la investigación y esclarecimiento de importantes hechos delictivos, al no existir fotografías de reconocimiento y no disponerse de impresiones dactilares para cotejar con las huellas encontradas en el lugar de los hechos.

Por otra parte, estas personas solamente pueden ser reconocidas por las víctimas del hecho, por los testigos presenciales o por personas allegadas al presunto autor, como sus familiares, amigos o conocidos.

3.º No obstante, con la finalidad de armonizar la recomendación hecha por el Defensor del Pueblo y al objeto de lograr la máxima operatividad en la investigación criminal y en la prevención de la delincuencia, está en estudio la ampliación de las normas de mecanización, en los siguientes puntos:

— Obligación de informar a los individuos, mayores de 16 y menores de 18 años, o, en su caso, a sus padres, tutores o representantes legales, que por primera vez están implicados en un hecho presuntamente delictivo sobre la posibilidad de la cancelación de los antecedentes policiales.

— Sujeción a una especial reserva en la utilización de los antecedentes policiales de los menores de 18 años.

A la vista de la información proporcionada y de la aceptación parcial de la sugerencia remitida por el Defensor del Pueblo, se ha solicitado del Ministerio del Interior que continúe informando sobre el desarrollo efectivo de las medidas anunciadas.

E. Como en otros años se siguen recibiendo quejas de personas que muestran su disconformidad con la práctica policial de proceder a realizar grabaciones y filmaciones en video con ocasión de manifestaciones que se desarrollan en lugares públicos.



Así, en la queja 9024677, la persona compareciente informa a esta institución que el Gobierno Civil de Tarragona le ha instruido un expediente sancionador con motivo de unos incidentes acaecidos en junio de 1989 frente a la central nuclear de Vandellós II.

Al parecer, los hechos que dieron lugar a la incoación de este expediente fueron filmados con una cámara de video por dos personas desde el interior de la citada central nuclear.

Esta institución solicitó informe del Gobierno Civil de Tarragona, sobre si se han utilizado en este caso concreto este tipo de mecanismos, al objeto de constituir una prueba para la incoación de tal expediente, tal como manifestaban los reclamantes.

El gobierno civil en su contestación niega estos hechos, sosteniendo la inexistencia de «presuntas filmaciones».

El Defensor del Pueblo ya puso de relieve, con ocasión de la presentación de otros informes (así, el correspondiente a la gestión de 1988), que la realización de estas filmaciones con carácter general y sistemático, por el temor a que se produzcan hechos delictivos o de alteración del orden público, no es siempre y en todos los casos argumento suficiente para dotar de legitimidad a estas prácticas, que pueden llegar a afectar al artículo 18.1 de la Constitución, sin que proceda en este momento repetir la argumentación ya expuesta.

A ello ha de añadirse la necesidad de clarificar con precisión el destino final y custodia de tales documentos gráficos, todo lo cual conduce a la necesidad de valorar detenidamente no sólo la contestación en cuestión, sino los problemas de carácter general que pueda derivarse de estas actuaciones en relación con lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución.

F. Según el expediente 9027115, un ciudadano, padre de un soldado que cumplía su Servicio Militar en una unidad de Vitoria, informaba que éste, al incorporarse, había sido obligado a rellenar una serie de fichas en las que constaba su nombre, apellidos, compañía y domicilio de sus padres.

De otra parte, a lo largo de su servicio militar y con motivo de distintos actos castrenses se realizaban una serie de fotografías y posteriormente sus padres recibían en su domicilio por correo contra reembolso una de las indicadas fichas junto con las fotografías, creyendo que había sido su hijo el que había autorizado este envío, cuando en realidad no era así.

La persona compareciente mostraba su disconformidad con la actitud de la Administración militar al proporcionar a un tercero, una empresa fotográfica de Vitoria, cuyos datos comerciales no se facilitaban, su nombre, apellidos y dirección, entendiéndose que se producía con este hecho una infracción de su derecho a la intimidad, reconocido en el artículo 18 de la Constitución.

En relación a esta queja, recientemente se ha solicitado información del Ministerio de Defensa, estándose a la espera de la contestación.

G. En los expedientes 8911894 y 9014597, las personas comparecientes, miembros de la guardia civil y familiares, muestran su disconformidad por la medida adoptada por la Dirección General de este instituto, consistente en instalar teléfonos oficiales en los domicilios privados de los guardias, para atender cuantas incidencias del servicio se originen.

Así, en algunos puestos a estos agentes se les asigna un servicio de teléfono que deben cumplir en su domicilio, desarrollándose generalmente por la noche y sin que conste como horas de servicio a ningún efecto.

Presentada esta queja, se solicitó un informe del Director General de la Guardia civil sobre en qué casos se instalan este tipo de teléfonos oficiales en los domicilios de los guardias, así como si tales servicios se encuentran retribuidos.

Al iniciar estas investigaciones se tomó en consideración el derecho a la intimidad familiar de estos guardias civiles, que han concluido sus servicios y, no obstante, tienen que atender llamadas oficiales en domicilio particular.

El Director General de la Guardia civil remitió un informe en el que se hace constar que, en determinados puestos, se dispuso, en efecto, la instalación de estos supletorios a causa de la escasez de personal.

No obstante, según este informe existe la previsión, dependiendo de la futura asignación de nueva plantilla presupuestaria de la guardia civil, de aumentar el número de funcionarios en los puestos y que ninguno tenga una dotación inferior a 9 hombres, con lo que quedaría resuelto este problema.

En concreto, se pone de relieve lo siguiente:

«Por esta Dirección General se vienen realizando todos los esfuerzos posibles para conseguir una plantilla y un presupuesto que permita, por una parte la más adecuada distribución de la carga de servicio, y, por otra, atender el abono de las horas que, fuera del horario normal de servicio, prestan los componentes del Cuerpo en su actividad habitual.

Actualmente y para paliar la eventual incomodidad que puede suponer, en la escasa medida que permiten las consignaciones presupuestarias, se trata de compensar vía productividad.»

Esta institución, a la vista del contenido del citado informe entiende que se han de adoptar las medidas necesarias para evitar una posible incidencia sobre el derecho a la intimidad familiar de esos agentes, así como un exceso en la carga de trabajo no retribuido, siempre dentro del marco del necesario cumplimiento de las importantes funciones de vigilancia de la seguridad ciudadana que tienen asignadas y no pueden ni deben desasistir.

H. Un ciudadano presentaba queja ante esta institución por la forma en que se había practicado un registro a su vehículo por agentes de la guardia civil.

Así, según esta versión, fue obligado a detener su vehículo en un control de carretera en las inmediaciones de Bilbao siendo obligado a situarse delante del mismo, sin poder presenciar la manipulación y registro que se venía haciendo a éste.

Por estos antecedentes, se solicitó un informe del Director General de la Guardia Civil, requiriéndose a esta autoridad si existía algún tipo de instrucciones sobre la forma en que se han de efectuar estos registros y cual es el motivo por el que no se permite al ciudadano presenciar, en casos como éste, el registro de su vehículo.

El Director General de la Guardia Civil informó que este control policial había sido motivado por un atentado terrorista y que el registro del vehículo de esta persona, que dio resultado negativo, consistió en situarle a unos tres metros del mismo quedando un guardia civil atento a sus posibles movimientos mientras otro inspeccionaba su vehículo.

Finalizado el registro, se le instó a comprobar si le faltaba algún objeto personal o del vehículo lo que realizó de conformidad.

Respecto a la existencia de algún tipo de instrucciones sobre la forma de efectuar estos registros, se informó que «no existen, dependiendo las medidas que se adopten del lugar del control, situación y circunstancias que lo envuelven, así como de las elementales de seguridad correspondientes, ...» (expediente 9024677).

Esta institución considera absolutamente adecuada la adopción de cuantas medidas de seguridad sean necesarias en casos como el descrito, aunque las mismas han de ser también compatibles con el hecho de que la persona afectada pueda ser testigo del registro de su vehículo, a la distancia y con las garantías procedentes, pues igualmente le acompaña el principio de presunción de inocencia.

I. En la queja 9009043 se manifestaba que en el procedimiento de solicitud de ayudas para la vivienda rural, establecido por la Dirección Regional de Vivienda y Ordenación del Territorio, dependiente de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Ordenación del Territorio, de la Diputación Regional de Cantabria, se preveía la emisión de un informe reservado por parte del alcalde del municipio al que pertenezca el peticionario de las ayudas, en el que se contienen unas cuestiones de dudosa constitucionalidad.

En efecto, examinado el referido informe se observó que existían en el mismo manifestaciones a efectuar por el correspondiente alcalde que podrían afectar el derecho al honor de los peticionarios, garantizado por el artículo 18.1 de la Constitución, y, de constituir esencialmente un elemento fundamental para la concesión de las ayudas, podría provocar una situación de discriminación contraria al principio de igualdad ante la ley que reconoce el artículo 14 del texto constitucional.

Por último, del análisis de las preguntas del informe, se observó que las respuestas a las mismas serían expresión de meras apreciaciones subjetivas de la autoridad que ha de contestarlas, apreciaciones que, en ningún caso, podrían servir de motivación de la resolución que eventualmente se adopte sobre la concesión o denegación de las ayudas de referencia, so pena de incurrir en arbitrariedad, cuya interdicción viene expresamente garantizada por el artículo 9.3 de la Constitución.

La Diputación Regional de Cantabria confirmó la denuncia contenida en el escrito de queja, alegando que el citado cuestionario fue producto de la utilización de modelos antiguos utilizados en los expedientes de referencia.

A la vista de todo ello, y entendiendo que el mencionado informe efectivamente podría vulnerar el contenido de los artículos 9.3 y 18.1 de la Constitución, la Diputación Regional de Cantabria dio órdenes para la supresión de los citados impresos y envió una circular a todos los ayuntamientos para que desechen los que ellos pudieran tener; expresando por otra parte, al Defensor del Pueblo, su pesar porque tales hechos se hubiesen producido incluso, aunque de forma accidental, a la vez que reiteraba su más escrupuloso respeto a nuestra norma fundamental.

J. Al igual que en ejercicios anteriores se han recibido quejas sobre el funcionamiento del Registro de Aceptaciones Impagadas (RAI) que, fundamentalmente, se refieren a determinadas inclusiones que el interesado considera indebidas y a la dificultad de conseguir la anulación de la inscripción cuando se ha producido.

El riesgo en la actividad bancaria va más allá del consustancial a cualquier otra actividad empresarial por lo que la adopción por las entidades bancarias de medidas para reducir la probabilidad de que sus operaciones resulten fallidas parece razonable. Uno de los instrumentos desarrollados con este fin han sido estos registros. En ellos se hacen constar los datos de las personas y empresas que a su vencimiento no hacen efectivos, los pagos a que están obligados por la aceptación de efectos comerciales.

Los primeros precedentes de estos registros se remontan a 1922 y estuvieron funcionando hasta 1936. Se restablecieron en 1951 dependiendo del Comité Central de la Banca Española pasando después al Consejo Superior Bancario.

Así el artículo 29 del Reglamento del Consejo Superior Bancario, aprobado por Decreto de 16 de octubre de 1950, incluye entre los servicios considerados necesarios para el cumplimiento de sus fines el Registro de Aceptaciones Impagadas.

Posteriormente la Dirección General de Banca y Bolsa, a instancia del Consejo Superior Bancario, dictó en 1951 una Circular restableciendo los servicios del registro, en dependencia de los presidentes de las Juntas Locales de la Banca, «con carácter reservado y confidencial».

Por último, la Orden del Ministerio de Hacienda de 13 de febrero de 1963 autorizó al Banco de España para la reorganización del Registro de Aceptaciones Impagadas. El Banco se limitó a ordenar

la adopción de las medidas necesarias para garantizar su continuidad en la misma forma que venía teniendo.

La actividad del RAI desplegada fundamentalmente en el ámbito jurídico privado es origen de cierto número de quejas que, en ocasiones, ponen de manifiesto determinadas inexactitudes o errores en los datos que pueden acarrear perjuicios, tanto por afectar a la honorabilidad de las personas como por tener serias consecuencias económicas al dificultar el acceso al crédito y desvirtuar las condiciones de la libre competencia.

Otro motivo de queja, asimismo frecuente, es la ineficacia de los procedimientos previstos para ser dado de baja en el registro aunque se acredite el pago del efecto cuyo impago motivó la inclusión (expediente 88020999). Esta se produce cuando los bancos comunican la existencia de un efecto impagado e, igualmente, son los bancos los que deben notificar los pagos para la anulación de las inscripciones realizadas con anterioridad. Si el banco no lo notifica, el interesado se verá obligado a solicitar, previa justificación del pago ante el banco, que comunique su anulación al RAI.

Cuando se trata de un efecto descontado en un banco, al producirse el impago la entidad lo devuelve al librador realizando la inclusión en el RAI. Dicha entidad se desentiende del curso posterior de la letra de modo que si una vez pagada el librador no lo pone en conocimiento del banco que realizó la inclusión, ésta no se anulará.

En todo caso, la inclusión en el RAI no se elimina sino que se hace figurar el pago posterior de los efectos que en su día resultaron impagados.

Los actos del RAI no son objeto de recurso ante la jurisdicción administrativa y las responsabilidades en que pueden incurrir como consecuencia de irregularidades o perjuicios que puedan causar a terceros deben dirimirse, con arreglo a las disposiciones aplicables del Código civil.

Por otra parte, el Banco de España, pese a la amplitud de sus competencias en materia de disciplina e intervención de las entidades de crédito afirma carecer de ellas en relación con las actuaciones del RAI, que tampoco parecen estar sometidas a los controles que, de otro modo cabrían, en el ámbito de la Ley 26/1988, de disciplina e intervención de las entidades de crédito.

A las disfunciones apuntadas habría que añadir, según los indicios que se desprenden de las quejas, cierto descuido en la custodia de los datos consignados en ellos. Parecen desprenderse, pues, ciertas deficiencias en cuanto a la tutela del Consejo Superior Bancario y como resultado de ello se ve seriamente afectado su original «carácter reservado y confidencial».

A la vista de este conjunto de circunstancias parece necesario abordar sin más demora la realización de los estudios pertinentes con el fin de elaborar la correspondiente normativa que actualice el régimen jurídico de los Registros de Aceptaciones Impagadas. Tal normativa debería contemplar, entre otros extremos, su organización; los procedimientos de inclusión; las bajas; los mecanismos que hagan posible la rectificación de errores y la utilización por terceros de este instrumento de tan frecuente uso en el tráfico mercantil.

K. Se han registrado diversas quejas (9016265 y otras) formuladas por personas que en el momento de contratar el servicio telefónico o en un momento posterior han manifestado su voluntad de no figurar en la guía de teléfonos, viendo denegada su pretensión en razón a que el artículo 24 de la Resolución de la Delegación del Gobierno en la Compañía Telefónica, de 9 de julio de 1982, por la que se aprueba el reglamento de servicio que regula las relaciones entre Telefónica y los abonados, establece que:

« Los abonados al servicio telefónico aparecerán relacionados mediante una inserción obligatoria y gratuita en la guía telefónica correspondiente, que comprenderá con las abreviaturas precisas, su identificación, lugar de instalación y número de teléfono.»

La única posibilidad de evitar la inserción obligatoria era remitiéndose al artículo 27 del reglamento citado, que limita estos supuestos a las ocasiones en que «cuando en el mismo domicilio exista instalado otro teléfono que aparezca en la guía a nombre de dicho abonado y, excepcionalmente, cuando concurren circunstancias especiales que así lo aconsejen».

Esta institución, en razón a los antecedentes expuestos formuló una recomendación a la Delegación del Gobierno en Telefónica de España (9016265) para que se adoptaran las medidas oportunas para la modificación de los apartados 24 y 27 del Reglamento de Servicio que regula las relaciones entre Telefónica y sus abonados, suprimiendo la inclusión obligatoria de estos últimos en las correspondientes guías.

La Dirección General de Telecomunicaciones a la que la Delegación del Gobierno en Telefónica trasladó la recomendación, la aceptó en los siguientes términos:

«Está previsto que en breve plazo se formalice un nuevo contrato entre el Estado y la Compañía Telefónica de España. Asimismo se está tramitando la aprobación del Reglamento de desarrollo de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, en relación con la prestación de los servicios portadores y finales, de los que forma parte el servicio final telefónico.

Tras la entrada en vigor del Reglamento a que se ha hecho referencia en el punto anterior, se procederá a la aprobación de los nuevos Reglamentos Técnicos y de Prestación del Servicio Telefónico en sustitución de los actualmente vigentes, siendo en este último Reglamento de Prestación del Servicio Telefónico en donde se incluirá el contenido de la recomendación formulada.»

L. Se han formulado cierto número de quejas (9010902, 9021897 y otras), referidas a la obligación de obtener y comunicar el Número de Identificación Fiscal a las entidades bancarias, por entender que tal obligación podría constituir una violación del derecho a la intimidad.

El mandato del artículo 31.1 de la Constitución, según el cual «todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica... » necesariamente ha de tener como corolario que «cada uno» de los «sujetos pasivos» de los distintos tributos que configuran el sistema, contribuirá en la forma legalmente establecida.

Así, el artículo 31 de la Ley General Tributaria define al contribuyente como «la persona natural o jurídica a quien la Ley impone la carga tributaria derivada del hecho imponible», siendo el sujeto pasivo (artículo 30) la «persona natural o jurídica que según la Ley resulte obligada al cumplimiento de las prestaciones tributarias, sea como contribuyente o como sustituto del mismo».

De este modo, la correcta identificación de las personas físicas y jurídicas, en cuanto a su condición de sujetos pasivos o contribuyentes, resulta no sólo necesaria sino un imperativo legal.

Por ello, resulta razonable y necesaria la facultad de la Administración para exigir datos referentes tanto a la identidad de un contribuyente, como acerca de su situación económica.

Problema distinto es que en la aplicación de la normativa que ampara el NIF y como consecuencia de la grabación y transmisión de datos pudieran producirse abusos o negligencias en el uso o custodia de aquellos, al carecer de la protección legal, específica, de una norma que regule el uso de la informática, aunque la tienen, genérica, en diversas disposiciones del ordenamiento jurídico vigente.

#### 4.2. *Inviolabilidad de domicilio*

Como ya se ha puesto de relieve en otros informes, adquiere una especial relevancia el otorgar un tratamiento adecuado al concepto de domicilio, a los fines de la protección prevista en el artículo 18.2 de la Constitución.

Este artículo consagra el principio de su inviolabilidad, salvo consentimiento del titular, resolución judicial, o flagrante delito, sin que sea lícito la creación de nuevos tipos no previstos expresamente en la ley o la disminución de esta garantía formal de protección del ámbito de lo privado, mediante la creación de un concepto erróneo o desviado del domicilio.

En este sentido es criterio de esta institución, el que domicilio es todo tipo de viviendas, aunque se trate de chabolas o edificaciones prefabricadas, también las habitaciones de los hostales donde habitualmente se reside y, por ejemplo, las dependencias de los guardias civiles en las casas-cuarteles.

Este concepto de domicilio, sin que sea admisible la creación de ningún tipo de ficción que disminuya su sentido, aparece avalado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al afirmar reiteradamente que el domicilio constitucional es un concepto más amplio que el creado por el derecho privado o administrativo, afectando incluso a las personas jurídicas y sirve de pauta a esta institución para tramitar e investigar las quejas formuladas en esta materia.

Así, en el informe correspondiente a la gestión de 1989, ya se ponía de relieve la investigación practicada por esta institución con motivo de las detenciones practicadas de ciudadanos extranjeros en los municipios de Pozuelo y Majadahonda (Madrid), los cuales manifestaron que funcionarios policiales se personaban, a distintas horas del día y de la noche, en sus domicilios, sin orden judicial.

Estos domicilios estaban formados por pisos sitios en distintos inmuebles, así como por chabolas y viviendas prefabricadas.

Solicitada nueva información con carácter complementario a la remitida por la Delegación del Gobierno de Madrid, considerada insuficiente, el Ministerio del Interior informó en septiembre de 1990, haberse ordenado una investigación más exhaustiva sobre este tipo de intervenciones, la cual no obstante ha concluido sin la declaración de responsabilidad de ningún tipo de los agentes de la autoridad.

No obstante las manifestaciones efectuadas a esta institución por los ciudadanos marroquíes presuntamente afectados por estas prácticas, al ser visitados en sus distintas viviendas por asesores de esta institución, el indicado departamento ministerial ha informado que todas las detenciones se produjeron en las calles y en las plazas donde suelen reunirse, sin que, en ningún momento, se hicieran estas intervenciones en sus domicilios.

#### 4.3. *Secreto de las comunicaciones*

Con ocasión de una noticia aparecida en el mes de septiembre de 1990 en un medio de comunicación, sobre presunta violación del secreto de las comunicaciones telefónicas y postales de los soldados destinados en la flotilla española enviada al Golfo Pérsico, en cumplimiento de las resoluciones adoptadas por las Naciones Unidas, se solicitó un informe del Ministerio de Defensa sobre la veracidad o no de estas prácticas.

Este Departamento informó que no existía ningún tipo de instrucción por parte del Ministerio de Defensa sobre la forma en que debían efectuarse las comunicaciones telefónicas o postales y que la noticia a que se había hecho referencia carecía de fundamento.

Así, por ejemplo, se especificó que en la última estafeta recibida en esa fecha, se habían recibido 70 cartas correspondientes a la fragata «Santa María», 55 a la corbeta «Descubierta» y 59 a la «Cazadora», todas ellas cerradas, sin perjuicio de las tarjetas postales, medio libremente elegido por los soldados para comunicarse con sus familiares.

Por lo que se refiere a las comunicaciones telefónicas se especificaba en dicha información, que éstas al realizarse desde las naves, no posibilita la utilización del cable telefónico, sino que se hacen por cable radioeléctrico, teniendo lugar, en consecuencia, a través de operador, medio habitual de las unidades navales (expediente 9024504).

## 5. DERECHO DE ASOCIACION (ARTICULO 22 DE LA CONSTITUCION)

El artículo 22 de la Constitución reconoce el derecho de asociación, disponiendo que las asociaciones constituidas al amparo de dicho precepto deberán inscribirse en un registro, a los solos efectos de su publicidad.

Pues bien, las quejas referentes a este derecho, ponen de manifiesto la existencia de demoras en la inscripción en el expresado registro causado por el gran retraso en resolver al respecto, por parte de los órganos competentes del Ministerio del Interior.

Así, según el expediente 8911882, el presidente de una asociación había remitido a aquel Departamento, en noviembre de 1987, la documentación exigida para legalizar e inscribir una asociación, sin haber recibido notificación alguna sobre este trámite.

Iniciadas las oportunas averiguaciones, la Dirección General de Política Interior informó a esta institución haber procedido ya a la inscripción de tal asociación, notificándose esta resolución a las personas interesadas.

En otras quejas, por ejemplo, la número 8812805, 8902052 y 8926642, las personas comparecientes ponen de relieve nuevamente la existencia de demoras en la tramitación de estos expedientes.

No obstante la cuestión adquiere una característica particular, cuando los representantes de las asociaciones solicitan la inscripción de las mismas como asociaciones «de utilidad pública».

Solicitado informe sobre los retrasos denunciados en la tramitación de estos expedientes, el Ministerio del Interior ha informado que en los últimos años se ha producido un aumento notable de solicitudes de declaración de utilidad pública de asociaciones, motivadas, fundamentalmente, por el acceso preferente que esta condición otorga con respecto a bonificaciones fiscales, subvenciones de las administraciones públicas, etcétera.

Lo anteriormente aludido ha traído como consecuencia, según este informe del Ministerio del Interior, la desvirtuación del contenido de la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de asociaciones, en cuyo artículo 4.º esta declaración se condiciona, claramente, al cumplimiento de actividades que tienden a promover el interés público, habiendo solicitado este beneficio múltiples asociaciones de fines privados o indiferentes con los fines previstos por la ley.

Finalmente, en este informe, se pone de relieve que, con la finalidad de evitar las demoras innecesarias denunciadas ante el Defensor del Pueblo y con la intención, también, de perfilar debidamente este tipo de asociaciones, se están llevando a cabo una serie de estudios, tendentes a la aprobación de una disposición de carácter general, a los fines de dejar sentado de manera clara los tipos de asociaciones de utilidad pública y con la intención de automatizar estos expedientes de inscripción, obviando así los trámites dilatorios.

De la puesta en práctica de estas iniciativas, se afirma en el informe que se dará cuenta a esta institución en el momento en que se vayan produciendo.

## 6. DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA (ARTICULO 24 DE LA CONSTITUCION)

### 6.1. *Administración de Justicia*

#### 6.1.1. *Derecho a la tutela judicial efectiva*

Se expone en el presente apartado un supuesto de vulneración de este derecho fundamental, realizada por un órgano jurisdiccional al adoptar una actitud de pasividad en la ejecución de una resolución por él dictada condenatoria de una administración pública.

Sin perjuicio de que en otros apartados posteriores del presente informe se haga también referencia a esta cuestión y, en concreto, a la necesidad de que se proceda con urgencia a las reformas legislativas necesarias para adaptar definitivamente a la Constitución la materia relativa al cumplimiento de las sentencias en las que resulta condenada una administración pública, se ha valorado la conveniencia de exponer en este apartado la presente queja, en cuanto supone un ejemplo extremo de no adopción por parte de la jurisdicción de las facultades que la Constitución y las leyes le otorgan para hacer efectiva la tutela judicial frente a la administración incumplidora de lo judicialmente resuelto.

La persona que compareció ante el Defensor del Pueblo exponía que el 26 de julio de 1985 la entonces Magistratura de Trabajo, hoy Juzgado de lo Social de Huelva dictó sentencia en los autos por él iniciados contra el Instituto Nacional de la Salud, la Dirección General de Asistencia Hospitalaria y Especialidades Médicas de la Junta de Andalucía y otros, sobre declaración de derechos.

El fallo judicial resolvió favorablemente la pretensión del actor condenando a los demandados a reconocer su mejor derecho a ocupar la plaza de operador de equipo en el cuerpo de informática.

El 4 de mayo de 1988, la entonces Magistratura de Trabajo, en ejecución de dicha sentencia, acordó requerir a la Consejería de Salud y Consumo de la Junta de Andalucía, a fin de dar entero cumplimiento a la sentencia en los términos en que se dictó en su día.

Según el promovente, a pesar de las gestiones realizadas ante el Servicio Andaluz de la Salud y ante la Consejería de Salud y Consumo, todavía no se había realizado la antedicha ejecución de sentencia, razón por la cual formuló queja ante el Defensor del Pueblo.

Iniciada ante la Consejería de Sanidad y Consumo de la Junta de Andalucía la investigación prevista en el artículo 18 de la Ley Orgánica 3/81, de 6 de abril, se recibió el preceptivo informe.

Del mismo se desprendía que el Servicio Andaluz de la Salud, por entender que los hechos controvertidos se referían a un momento anterior a las transferencias efectuadas en esta materia a la Comunidad Autónoma Andaluza, se había dirigido al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social proponiendo como forma de dar cumplimiento a la sentencia que el funcionario reclamante pasase a un organismo ajeno a la Junta de Andalucía.

En dicho informe se manifestaba igualmente que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en contestación a la petición de información formulada por el Servicio Andaluz de la Salud, había remitido a éste un escrito en el que propugnaba idéntica solución, esto es, que el reclamante pasaría a prestar sus servicios en la Tesorería Territorial de la Seguridad Social en Huelva, servicio común dependiente de la Administración de la Seguridad Social y no de la Junta de Andalucía.

Por ello, se continuaba informando a esta institución, el Servicio de la Salud, a través del Ministerio de Trabajo, solicitó informe aprobatorio de tal propuesta del Ministerio para las Administraciones Públicas, sin que hasta el momento y a pesar del tiempo transcurrido se hubiera obtenido respuesta.

Ello determinó que el Defensor del Pueblo iniciara también la correspondiente investigación ante el Ministerio para las Administraciones Públicas.



Dado que el reclamante había manifestado también en su escrito de queja que había puesto en conocimiento del juzgado sentenciador el incumplimiento por parte de la administración de dicha sentencia, paralelamente a la investigación iniciada ante la administración condenada, el Defensor del Pueblo se dirigió igualmente a la Fiscalía General del Estado en orden a conocer las actuaciones realizadas por el Juzgado de lo Social de Huelva para velar por el cumplimiento estricto de lo por él resuelto por cuanto, tratándose de un procedimiento laboral e instada la ejecución por el reclamante, correspondía a aquél, de oficio, su tramitación hasta conseguir su definitivo cumplimiento.

Recibido el informe solicitado del Ministerio para las Administraciones Públicas, del mismo se desprendía que había remitido la correspondiente contestación a la consulta que le había realizado el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el sentido de no oponerse a la fórmula propuesta por dicho departamento, siempre que fuera aceptada por el órgano jurisdiccional, único competente para entender adecuadamente cumplida la resolución por él dictada, habiéndose puesto por lo tanto esta situación en conocimiento de la jurisdicción.

En cuanto a la información solicitada de la Fiscalía General del Estado, de ella se desprendía que, efectivamente, no había sido todavía cumplida la sentencia que afectaba al reclamante, no obstante lo cual el Magistrado titular de dicho Juzgado «entendía agotada su intervención en dicho procedimiento» a pesar de que tanto el ejecutante como la administración condenada se habían dirigido al órgano jurisdiccional solicitando aclaración de los términos y el alcance con que debía entenderse cumplida dicha sentencia.

Dado el contenido del informe que a esta institución remitió la Fiscalía General del Estado, el Defensor del Pueblo, sin perjuicio de comprender que la decisión del órgano jurisdiccional afectaba directamente a la independencia que constitucionalmente caracteriza su función, dio traslado a dicha Fiscalía General de su preocupación por la actuación de algunos órganos jurisdiccionales en relación con el cumplimiento de las sentencias condenatorias de la Administración Pública y sin perjuicio de proseguir su investigación ante la administración condenada, en base a las consideraciones que siguen:

A. Como esta institución puso en conocimiento de la Fiscalía General del Estado y del Consejo General del Poder Judicial en anteriores ocasiones, dando cuenta de todo ello a esas Cortes Generales, son frecuentes los supuestos en que los titulares de los órganos jurisdiccionales adoptan una actitud pasiva ante los incumplimientos de sus resoluciones por parte de los órganos administrativos.

B. La actitud expuesta no puede menos que ser considerada, a juicio de esta institución, como abiertamente contraria al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, así como al principio constitucional de exclusividad de la jurisdicción para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

La inclusión del derecho a la ejecución de lo resuelto en el contenido esencial del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, ha sido ya suficientemente destacada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y, en concreto, también en aquellos casos en que la parte condenada es una administración pública (Sentencias del Tribunal Constitucional de 7 de junio de 1984, de 28 de octubre de 1987; de 21 de septiembre de 1989, entre otras muchas).

Según dicha jurisprudencia, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva requiere para su real cumplimiento en estos casos una actitud del órgano jurisdiccional que permita emplear al amparo de la Constitución y de las leyes, todos los medios coactivos a su alcance obviando así los obstáculos que impiden la realización plena de aquel derecho fundamental cuando la Administración no atiende debidamente los requerimientos de la jurisdicción.

Así pues, la pasividad del órgano jurisdiccional mientras permanece incumplida una resolución por él dictada condenando a una administración pública no puede considerarse ajustada a su deber

constitucionalmente establecido de tutela de los derechos e intereses de los ciudadanos (STC de 28 de octubre de 1987).

C. En el presente caso, el fallo judicial resolvió favorablemente la pretensión del actor, condenando al Instituto Nacional de la Salud y a la Dirección General de Asistencia Hospitalaria y Especialidades Médicas de la Junta de Andalucía a reconocer el mejor derecho de aquél a ocupar la plaza de operador de equipo en el cuerpo de informática.

Las transferencias efectuadas a la Comunidad Autónoma Andaluza en esta materia, acaecidas con posterioridad a los hechos que determinaron la resolución judicial mencionada, ocasionaron ciertos desajustes en su cumplimiento: la administración autonómica se dirigió a la administración central para fijar una fórmula con la que dar adecuado cumplimiento a la sentencia, dando cuenta de ello al órgano jurisdiccional para que resolviera lo que estimara conveniente, permaneciendo entre tanto la sentencia incumplida.

Así pues, en el caso que nos ocupa, la administración no niega el cumplimiento de los efectos o del desarrollo del derecho reconocido en el fallo, sino que somete a la decisión del órgano jurisdiccional las distintas formas de llevarlo a cabo para que sea éste, en ejercicio de su potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, el que resuelva la modalidad que se ajuste al fallo.

Por su parte, el ejecutante, ante dicho incumplimiento, ha solicitado la tutela del órgano jurisdiccional para que la ejecución definitiva de lo resuelto se produzca.

A pesar de lo expuesto, esto es, de permanecer incumplida la sentencia, el órgano jurisdiccional entiende agotada su intervención absteniéndose de actuar y remitiendo a la actora «directamente a la administración, bien para aceptar la propuesta o pro-puestas que se formulen, bien para realizar cualquier reclamación, distinta a la resuelta por este juzgado, que crea oportuno realizar; por cuanto la intervención del mismo, en atención a los términos del pronunciamiento realizado —congruentemente con lo solicitado expresamente por el actor de que se trata— ha sido ya agotada».

D. A juicio de esta institución, la actitud que acaba de ser reflejada no puede considerarse compatible con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, tal y como antes se expuso.

Las consideraciones que en los informes del Fiscal General del Estado se contienen relativas al carácter, a juicio del titular del órgano jurisdiccional, simplemente declarativo del fallo, no pueden tampoco convertirse en obstáculo para la efectividad de lo resuelto.

A este respecto, el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 21 de septiembre de 1989 expresamente manifiesta que: «... el reconocimiento de un derecho, por otra parte, incluso su sola declaración (forzoso es abstenerse ahora acerca de la posibilidad de meras o puras sentencias declarativas), lleva implícito el reconocimiento —admisión de hecho y de derecho— del sustrato material que lo configura, algo que forzosamente hubo de considerar el juzgador, naturalmente según la clase o naturaleza del derecho debatido. Y es ese sustrato el que debe ser el contenido natural de la ejecución».

E. Por último, se consideró también oportuno poner en conocimiento de la Fiscalía General que una sentencia de la entonces única Magistratura de Trabajo de Huelva, hubo de ser ya recurrida en amparo por esta institución, al apreciarse una vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva por parte del órgano jurisdiccional, vulneración ésta que fue efectivamente declarada por el Tribunal Constitucional en la sentencia que puso término al mencionado recurso (STC 178/87).

Recientemente se ha recibido informe de la Fiscalía General del Estado, acusando recibo « de las importantes reflexiones sobre las dificultades observadas en la ejecución de diversos fallos judiciales en los que, habiendo sido condenada la administración, su efectividad se prolonga indebidamente por la pasividad conjunta del órgano administrativo responsable de su cumplimiento y

el órgano jurisdiccional encargado de la ejecución.» Continúa manifestando el Fiscal General del Estado en dicho informe que:

«Partiendo de la dificultad que se presenta al Ministerio Fiscal para formular pretensiones en procesos en los que no tiene reconocida específicamente intervención legitimadora, con esta fecha se da traslado a la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Huelva del citado escrito de V.E., acompañado de recomendaciones para su actuación en defensa del derecho fundamental de tutela judicial efectiva. »

Por ello, esta institución permanece a la espera del resultado de las actuaciones acordadas por la Fiscalía General del Estado ante la de la Audiencia Provincial de Huelva (8812236).

#### 6.1.2. *Derecho a un proceso sin dilaciones indebidas*

Como reiteradamente se ha señalado en informes anteriores se exponen en el presente apartado aquellos supuestos en los que el Defensor del Pueblo considera que se han producido vulneraciones de este derecho fundamental diferenciándolo de aquellos otros casos en los que se trata de supuestos de anormal funcionamiento del servicio público judicial.

Como reiteradamente se ha señalado también, el criterio para establecer la línea divisoria entre ambos tipos de supuestos debe proporcionarlo la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional sobre la base de la doctrina elaborada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en torno al artículo 6 de la Convención Europea de 1950, ratificada por España, que reconoce el derecho a un proceso en un tiempo razonable.

Las líneas esenciales de esta jurisprudencia parten de la base de diferenciar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del derecho a un proceso en un tiempo razonable. Esta línea es, pues, la que se ha seguido al trazar el esquema del presente informe.

Los criterios que permiten determinar cuándo se ha producido la vulneración del derecho fundamental al que este apartado se refiere, deben ser reiterados en el presente informe: contenido y complejidad del litigio, los márgenes ordinarios de la duración de litigios del mismo tipo, la conducta procesal de las partes y de las autoridades y, finalmente, las consecuencias que de la paralización se hayan seguido para las partes.

La doctrina constitucional expuesta ha matizado aún más el contenido esencial de este derecho fundamental, entendiendo que no puede quedar excluido cuando la dilación tenga su origen en carencias o defectos de estructura de la organización judicial.

La inactividad de los poderes públicos en relación con su obligación de adoptar las medidas necesarias para que los tribunales de justicia desarrollen su función con las garantías y la eficacia que la Constitución exige, no puede privar a los ciudadanos de la posibilidad de reaccionar frente a tales retrasos.

Así pues, a la vista de estas consideraciones, se incluyen en el presente apartado, de un lado, aquellos supuestos individuales extremos de dilaciones indebidas en procedimientos cuyo contenido afecta a derechos fundamentales de los ciudadanos, tales como la libertad personal —procedimientos penales— o bien a derechos sociales o económicos de las capas sociales más desprotegidas —procedimientos laborales o de alimentos—.

### 6.1.3. *Supuestos individuales extremos de dilaciones indebidas*

En todos estos casos la investigación se lleva a cabo en el marco del artículo 13 de la Ley Orgánica reguladora de esta institución ante el Fiscal General del Estado y, en algunos supuestos, también ante el Consejo General del Poder Judicial.

Incluimos asimismo una breve valoración sobre el actuar de la Fiscalía General del Estado en relación con las quejas relativas al funcionamiento de la administración de justicia ya que en otros apartados se contienen las relativas al Fiscal Togado Militar, y otras relativas también a la Fiscalía General pero referentes a supuestos en que el Defensor del Pueblo se dirige a ella al amparo del artículo 25 de la Ley Orgánica 3/81 de 6 de abril.

En la línea sostenida en nuestro anterior informe, debe también destacarse la cada vez más fluida colaboración con el Fiscal General del Estado en orden a la investigación de las quejas que se le trasladan. Las actuaciones de la Fiscalía General, son rápidas y frecuentes desde el primer escrito que esta institución le dirige hasta su definitiva terminación.

En cuanto a las relaciones con el Consejo General del Poder Judicial, se han continuado desarrollando con habitualidad durante el curso del año 1990, tanto mediante reuniones periódicas como colaborando en las investigaciones de las quejas que, por exceder del marco de competencias propias de la Fiscalía General del Estado, requerían la colaboración de dicho órgano constitucional.

La actividad del Defensor del Pueblo ante el Consejo General del Poder Judicial ha estado siempre presidida por el respeto al principio constitucional de independencia de la jurisdicción, pero sin olvidar la necesidad de colaboración de todos los poderes públicos en orden a conseguir un funcionamiento eficaz del servicio público judicial y la conveniencia de establecer criterios que permitan delimitar el exacto alcance del concepto de independencia judicial de forma que el campo de actuación de este principio no invada parcelas que son más propias del concepto de servicio público judicial.

Se exponen a continuación los supuestos de carácter individual más destacables en los que, a juicio del Defensor del Pueblo, se ha producido una vulneración del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas.

6.1.3.1. El ciudadano que compareció ante esta institución manifestaba que en el año 1977 interpuso ante la entonces Magistratura de Trabajo de Jaén, recurso de suplicación contra sentencia por la que se denegaba la pensión de viudedad solicitada, el cual, a pesar del tiempo transcurrido, aún no había sido resuelto.

Iniciada ante la Fiscalía General del Estado la investigación prevista en el artículo 13 de la Ley Orgánica 3/81 de 6 de abril, se informó al Defensor del Pueblo que dicho procedimiento se había extraviado al ser remitido al antiguo Tribunal Central de Trabajo, comprobándose esta situación como consecuencia de nuestra intervención y sugiriéndose por la Fiscalía General del Estado que por el reclamante se instara la reconstrucción del proceso.

En contestación a este informe, el Defensor del Pueblo comunicó a la Fiscalía General del Estado que, la iniciación de los trámites de reconstrucción del procedimiento extraviado debía ser iniciada de oficio por el Juzgado de lo Social o a instancia del propio Ministerio Fiscal, por cuanto el extravío del recurso se había producido sin intervención alguna del reclamante, antes bien, por un anormal funcionamiento del órgano jurisdiccional o bien del servicio de correos, ambos, en todo caso, ajenos a la actuación de aquél.

Esta sugerencia fue aceptada, siendo reconstruido el recurso a instancias del Ministerio Fiscal y remitido a la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia para su tramitación.

No obstante, dadas las excepcionales circunstancias concurrentes en el presente caso, el Defensor del Pueblo ha dirigido nueva comunicación a la Fiscalía General del Estado instando la

urgente y preferente tramitación de dicho recurso de suplicación, interpuesto hace trece años (8709781).

6.1.3.2. En este caso se dirigió al Defensor del Pueblo otro ciudadano planteando también un presunto retraso en la tramitación de un recurso de suplicación interpuesto ante el Juzgado de lo Social número 8 de Valencia en el mes de septiembre de 1987.

Nuestra intervención ante la Fiscalía General del Estado permitió comprobar que el recurso había sido efectivamente interpuesto, pero que dicho juzgado, por error, no lo había remitido al ya extinguido Tribunal Central de Trabajo.

Nuestra intervención ante la Fiscalía General del Estado determinó la elevación de los autos a la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, actualmente competente, y la urgente tramitación del recurso de suplicación mencionado, que fue resuelto por sentencia de 25 de enero de 1990 (8905099).

6.1.3.3. El ciudadano que compareció ante el Defensor del Pueblo manifestaba que en el año 1987 había iniciado un expediente ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Ávila, para obtener la designación de letrado y procurador de oficio sin que hasta el momento, mayo de 1990, dicho expediente hubiera sido resuelto.

Iniciada en primer término la investigación ante el Colegio de Abogados de Ávila, pudo comprobarse que el expediente había sido efectivamente iniciado habiéndose designado un primer letrado que renunció a la defensa, dando cumplimiento al trámite previsto en el artículo 36 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, sin que, al parecer el Juzgado hubiera continuado los trámites previstos en los artículos 37 y 38 de dicha Ley.

Ello determinó que el Defensor del Pueblo iniciara ante la Fiscalía General del Estado la correspondiente investigación.

Recibido el correspondiente informe se desprendía del mismo que en el juzgado no existía constancia de dicho expediente.

Dado que entre los documentos aportados a esta institución por el reclamante obraba un escrito con sello de presentación ante el juzgado que acreditaba la existencia del mismo, el Defensor del Pueblo se dirigió de nuevo a la Fiscalía General, destacando este extremo y solicitando la urgente reconstrucción del expediente conforme a los trámites previstos en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Ello determinó que el Ministerio Fiscal instara la búsqueda de las actuaciones que habían sido extraviadas, permaneciendo en esta situación durante tres años hasta que nuestra intervención ha determinado su reconstrucción y que prosiga su tramitación conforme a los trámites legalmente previstos (8602034).

6.1.3.4. Sumario iniciado en el año 1984 ante el Juzgado de Instrucción núm. 2 de Alcalá de Henares en procedimiento seguido por un presunto delito de robo con homicidio del que había sido víctima el hijo del compareciente ante el Defensor del Pueblo.

La continua intervención de esta institución ante la Fiscalía General del Estado ha determinado que dicho procedimiento concluyera mediante sentencia, seis años más tarde, en diciembre de 1990 (8609731).

6.1.3.5. Procedimiento penal iniciado en el año 1985 en el Juzgado de Instrucción de Aranda de Duero por presunto delito de imprudencia con resultado de muerte y lesiones.

Nuestra intervención determinó la normalización en la tramitación de este proceso que fue posteriormente convertido en juicio de faltas y que concluyó por sentencia dictada cinco años más tarde, el 29 de junio de 1990 (8906346).

6.1.3.6. Proceso penal seguido por presunto delito de imprudencia profesional con resultado de muerte del cónyuge de la compareciente, iniciado en el año 1982 ante el Juzgado de Instrucción núm. 2 de Madrid.

La instrucción del procedimiento concluyó en mayo de 1987, siendo posteriormente remitidos los autos a la Audiencia Provincial de Madrid, donde se había paralizado su tramitación.

Nuestra intervención determinó la definitiva normalización de este proceso, siendo señalado el juicio oral para el mes de enero de 1991, nueve años más tarde de los hechos que dieron lugar al proceso (8511528).

6.1.3.7. Procedimiento penal iniciado en el año 1983 por presunto delito de imprudencia con ocasión de la conducción de vehículo de motor con resultado de lesiones, que se encontraba absolutamente paralizado desde esa fecha en el Juzgado de Instrucción de San Lorenzo de El Escorial.

Nuestra intervención determinó que se normalizara la tramitación del procedimiento, siendo declarados los hechos falta en el año 1989, remitidos al entonces Juzgado de Distrito de Collado-Villalba, donde se celebró el juicio oral, concluyendo por tanto el procedimiento en el mes de abril de 1990 (8712296).

6.1.3.8. Juicio de faltas seguido ante el antiguo Juzgado de Distrito de Castro Urdiales en el que se dictó sentencia firme en mayo de 1980, declarándose el derecho del reclamante a percibir, en concepto de responsabilidad civil, una indemnización por las lesiones sufridas en un accidente de circulación.

La ejecución de dicha sentencia se encontraba paralizada sin que tan siquiera se hubieran iniciado los trámites relativos a las cantidades cubiertas por el seguro obligatorio del automóvil.

La intervención del Defensor del Pueblo determinó el definitivo cumplimiento de dicha sentencia, siéndole abonadas al reclamante las cantidades previstas en la mencionada resolución judicial (8700060).

6.1.3.9. Este caso hace referencia a una querrela criminal presentada por la reclamante como representante legal de un incapaz, para defender sus intereses ante el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Sant Boi de Llobregat en el año 1984 que se encontraba paralizada.

Nuestra intervención ante la Fiscalía General del Estado permitió comprobar que dicho procedimiento había permanecido extraviado desde el mes de noviembre de 1987 hasta enero de 1989 en que, con posterioridad a nuestra intervención, fue encontrado, habiéndose solicitado por el Ministerio Fiscal la práctica urgente de unas concretas diligencias.

Continuada la investigación iniciada ante la Fiscalía General del Estado, se recibió nuevo informe del que se desprendía que no sólo no se había proveído todavía acerca de las diligencias cuya práctica había solicitado el Ministerio Fiscal, sino que el procedimiento había sufrido un nuevo extravío desde noviembre de 1989, fecha en que el Fiscal adscrito al procedimiento evacuó el informe solicitado en primer término por esta institución, hasta el mes de julio de 1990.

Sin perjuicio de que ésta y otras muchas quejas recibidas en relación con el funcionamiento de este órgano jurisdiccional determinara la apertura de una investigación de carácter general ante el Consejo General del Poder Judicial, que se expone en otro apartado del presente informe, el Defensor del Pueblo prosiguió la investigación iniciada ante la Fiscalía General del Estado, en relación con este caso concreto.

Es de lamentar que en el último informe elaborado por dicha Fiscalía General se haya comunicado a esta institución que aún siguen sin proveerse por el juzgado las diligencias solicitadas por el Ministerio Fiscal, imprescindibles, al parecer, para la investigación judicial.

Se trata por tanto de un procedimiento penal iniciado hace seis años, en el año 1984 que, a pesar del tiempo transcurrido, no sólo se encuentra todavía en fase inicial de instrucción sino que además ha permanecido dos veces extraviado, la última de ellas cuando ya había iniciado su investigación el Defensor del Pueblo y siendo necesaria la constante actuación de esta institución para remover cuantos obstáculos están surgiendo en su tramitación (8808628).

6.1.3.10. Juicio de faltas seguido por imprudencia con resultado de lesiones y daños iniciado por el antiguo Juzgado de Distrito núm. 1 de Leganés, en el año 1986, en el que se dictó sentencia ese mismo año.

Interpuesto recurso de apelación contra la misma, se celebró la vista del recurso ante el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Leganés en el mes de mayo de 1988, sin que se hubiera dictado sentencia hasta que, como consecuencia de nuestra intervención, ésta fue definitivamente dictada en abril de 1990, dos años más tarde de la celebración de la vista (8910544).

6.1.3.11. Se trataba en este caso de un proceso penal iniciado en el año 1983 por presunto delito de imprudencia con resultado de muerte, que había concluido en el año 1987 mediante auto de sobreseimiento sin que se hubiera dictado el auto previsto en la Ley del Automóvil, que permite a los perjudicados acceder a las indemnizaciones cubiertas por el seguro obligatorio del automóvil.

Nuestra intervención ante la Fiscalía General del Estado permitió comprobar que el procedimiento había permanecido extraviado desde el año 1987 hasta que, como consecuencia de la investigación efectuada a través de esta institución, pudo comprobarse esta realidad, siendo reconstruidas las actuaciones y dictado el auto mencionado en 1990, tres años más tarde de la conclusión del procedimiento y diez desde su iniciación (8905315).

6.1.3.12. Sumario iniciado en el año 1978 como consecuencia de una explosión de gas en un edificio, seguido ante el Juzgado de Instrucción número 12 de Barcelona.

Dado que en el año 1987, esto es, nueve años después de su iniciación, el procedimiento seguía pendiente tras haberse iniciado ya la investigación de esta institución, se solicitó informe a la Fiscalía General del Estado en orden a conocer las razones que estaban determinando tan extraordinaria demora.

Recibida nueva comunicación de la Fiscalía General, de ella se desprendía que era la complejidad de las actuaciones la causa de la dilación del procedimiento penal que afectaba al reclamante.

Ello no obstante, reexaminados de nuevo los antecedentes de esta queja, resultaba de todo punto imposible a esta institución entender cómo la sola complejidad de esta causa hubiera podido determinar un retraso de diez años en el procedimiento que aún se encontraba, en el año 1987, en trámite de calificación.

Ante la quiebra de los derechos constitucionales a una tutela judicial efectiva y a un proceso sin dilaciones indebidas que esta situación estaba suponiendo, sin que de la información recibida de la Fiscalía General del Estado pudieran desprenderse razones suficientes que la justificasen, el Defensor del Pueblo se dirigió de nuevo a la Fiscalía General, solicitando que por el Ministerio Fiscal, como parte que era en el procedimiento, se extremara la diligencia en orden a lograr, junto con el órgano jurisdiccional y las partes personadas, la urgente terminación del procedimiento.

Recibida una última comunicación de la Fiscalía General, se informó al Defensor del Pueblo que el 22 de julio de 1988, concluyó por sentencia este dilatado procedimiento, sin que en la comunicación recibida se especificaran las razones justificativas de esta grave demora.

El profundo alejamiento de los principios constitucionales que la situación descrita suponía determinó que esta institución se dirigiera al Consejo General del Poder Judicial, en orden a obtener

una más amplia información para conocer las concretas causas que hubieran podido determinar el transcurso de diez años en la tramitación de este procedimiento por el Juzgado de Instrucción núm. 12 de Barcelona y la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de dicha ciudad.

Recibida en el curso del año 1990 la información recabada del Consejo, se ha informado a esta institución que:

«Las causas determinantes del retraso en la tramitación de este proceso radican no solamente en la complejidad de las actuaciones sino también en las graves consecuencias del hecho que afectaron a numerosas personas dispersas por todo el territorio nacional, lo que obligó a una intensa actividad procesal tanto en la instrucción en el Juzgado como en el desarrollo de la causa en la Audiencia Provincial. Se señala por ejemplo multitud de despachos de las diversas ciudades que hubieron de ser recogidos; multitud de actuaciones derivadas de la necesaria actividad de las partes, como aportar facturas, reconocimientos médicos, adveración de documentos; necesidad de peritaciones, que posteriormente hubieron de ser ampliadas; concurrencia de 7 partes acusadoras, 2 procesados y 3 responsables civiles subsidiarios, lo que influyó en la dilación en la calificación de los hechos; necesidad de convocar a juicio a dichas partes, además de 22 testigos y diversos peritos. Sin olvidar, como se ha indicado, la complejidad de los resultados, que consistieron en 2 fallecidos, 14 lesionados, cuya sanidad había así mismo de dilatar el procedimiento, desperfectos en 8 inmuebles, 30 viviendas particulares, 11 locales de negocio y 11 vehículos, con dispersión de los perjudicados por todo el territorio nacional.»

A la vista de lo expuesto, el Defensor del Pueblo no puede dejar de destacar en el presente informe su preocupación porque la actual estructura del servicio público judicial no pueda hacer frente a procesos de la complejidad del que acaba de exponerse, siendo necesarios diez años para su tramitación.

La modernización de la oficina judicial se hace, pues, imprescindible. Resulta abiertamente incompatible con los postulados constitucionales que procesos penales de la trascendencia del que ha sido objeto de la presente queja, puedan tardar diez años en tramitarse, sin que la complejidad de la causa pueda justificar, ni tan siquiera paliar tan extraordinaria demora. Una oficina judicial de finales del presente siglo, debe poder hacer frente a procedimientos de esta naturaleza sin llegar a los extremos de dilación expuestos (8325203).

6.1.3.13. Proceso penal iniciado en el año 1985 como consecuencia de un presunto delito de imprudencia con resultado de lesiones, seguido ante el Juzgado de Instrucción de Durango.

Dicho procedimiento, cuando se encontraba todavía en fase inicial de tramitación fue extraviado en el juzgado hasta que dos años más tarde y como consecuencia de nuestra intervención fue hallado, normalizándose su tramitación y remitiéndose al antiguo Juzgado de Distrito de Durango por estimar que los hechos eran constitutivos de falta, siendo resuelto por sentencia dictada en enero de 1990, cinco años más tarde de la iniciación del procedimiento (8711012).

6.1.3.14. Proceso penal iniciado en el año 1983 ante el Juzgado de Instrucción de Noya, que concluyó por sentencia firme en 1984 en la que se declaraba el derecho a percibir una concreta indemnización del reclamante como perjudicado por el delito.

La ejecución de la mencionada sentencia permaneció absolutamente paralizada durante cuatro años hasta que nuestra intervención determinó la iniciación de los trámites necesarios para darle cumplimiento.



Las indemnizaciones han sido efectivamente abonadas al reclamante en el curso del año 1990, seis años desde la fecha de la sentencia y siete desde la iniciación del procedimiento (8710334).

6.1.3.15. Juicio de faltas incoado en el año 1986 por el Juzgado de Instrucción núm. 3 de Santa Coloma de Farners, en el que, a pesar de haber concluido su fase instructora, no se había señalado todavía fecha para la celebración del juicio oral correspondiente. Nuestra intervención ha determinado que este juicio sea señalado para el mes de enero del año 1991 (9001806).

6.1.3.16. Esta queja fue expuesta en el informe correspondiente al año anterior y en ella se hacía referencia a un juicio de faltas iniciado en el año 1983 ante el entonces Juzgado de Distrito de Villafranca del Penedés, que concluyó con sentencia dictada cuatro años más tarde en 1987 que contenía expresos pronunciamientos indemnizatorios.

Tras la firmeza de la sentencia, el procedimiento había permanecido extraviado durante dos años y por lo tanto, paralizada la tramitación de la ejecutoria hasta que en el año 1989 nuestra intervención permitió comprobar esta grave anomalía y que se iniciaran los trámites de reconstrucción del procedimiento.

Es de lamentar que en el curso del año 1990, a pesar de la continuada intervención del Defensor del Pueblo y de haber transcurrido siete años desde la iniciación del procedimiento, y a pesar de haber sido ya reconstruidas las actuaciones, todavía no haya concluido la fase de ejecución de la mencionada sentencia sin que, por lo tanto, se hayan hecho efectivos los pronunciamientos que en materia de responsabilidad civil en ella se contienen (8812194).

#### 6.1.4. *Causas estructurales de diversa naturaleza generadoras de dilaciones procesales indebidas*

##### 6.1.4.1. *Consideraciones previas*

Como en la introducción de este apartado se señalaba, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva exige de los poderes públicos en su conjunto la adopción de las medidas necesarias para conseguir el eficaz funcionamiento del servicio público judicial.

La existencia de causas estructurales de diversa índole que impiden la eficaz prestación de dicho servicio público judicial no puede determinar, en ningún caso, que las demoras que por estas causas se produzcan en la actuación de los tribunales de justicia queden sustraídas del ámbito del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas.

Por ello, en el presente apartado, como viene siendo frecuente en los informes del Defensor del Pueblo a esas Cortes Generales, se exponen aquellas investigaciones llevadas a cabo en relación con concretos órganos jurisdiccionales como consecuencia de quejas recibidas que ponían de manifiesto que los retrasos procesales a que en ellas se aludía, no eran situaciones aisladas en el funcionamiento del órgano jurisdiccional, sino reflejo de carencias estructurales de carácter general: falta de medios personales o materiales; defectuosa formación de jueces, fiscales o personal auxiliar; deficiencias en las leyes procesales; problemas surgidos como consecuencia de las transformaciones en la estructura judicial llevadas a cabo por la Ley de Planta o insuficiente aplicación de sus previsiones, etc.

La naturaleza de las causas determinantes del mal funcionamiento generalizado de estos órganos jurisdiccionales ha determinado que el Defensor del Pueblo haya realizado sus investigaciones tanto ante el Fiscal General del Estado, como ante el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia.

De todo ello se da cuenta a continuación.

No obstante, en la línea de nuestros anteriores informes y antes de adentrarnos en la exposición concreta de las investigaciones citadas, parece conveniente realizar unas consideraciones previas al respecto.

El Estado social y democrático de Derecho que nuestra Constitución proclama, requiere que la tutela de los derechos e intereses de los ciudadanos que los juzgados y tribunales prestan sea realmente eficaz.

Ello requiere, que la actuación de los poderes públicos implicados en la prestación de este servicio público se halle presidida por la adecuada conjugación de dos factores esenciales: de un lado, el respeto a las garantías procesales constitucionalmente reconocidas tras conquistas históricas ya irrenunciables y, de otro, conseguir un nivel de eficacia que permita la satisfacción de los derechos e intereses de los ciudadanos con rapidez o, por utilizar el lenguaje de los textos internacionales suscritos por España, en un tiempo razonable.

La armonización de ambos factores, respecto a las garantías constitucionales y eficacia en la prestación del servicio, debe presidir, a juicio del Defensor del Pueblo, cualquier actuación de los poderes del Estado que revierta sobre el servicio público judicial.

Para conseguir la armonización aludida se han dado ya importantes pasos. En nuestro anterior informe, nos congratulábamos de la promulgación de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre de Demarcación y de Planta Judicial, tantas veces reclamada en nuestros informes parlamentarios.

Esta norma ha racionalizado una estructura judicial anticuada que no respondía ya a la actual realidad socioeconómica de nuestro país.

Muchas de sus previsiones han sido ya llevadas a la práctica: la constitución de los Tribunales Superiores de Justicia, con sus nuevas salas de lo social que han determinado la supresión del Tribunal Central de Trabajo; la plena asunción de competencias civiles en todas las Audiencias Provinciales; la conversión de los Juzgados de Distrito en Juzgados de Paz, de Instrucción y/o de Primera Instancia; la implantación de los Juzgados de lo Penal llevada a cabo por la Ley Orgánica 7/1988, de 28 de diciembre; el cambio producido en la justicia de paz; la creación de nuevos órganos judiciales unipersonales o la dotación de nuevas plazas en los colegiados, etc.

A la puesta en práctica de todas estas innovaciones, a sus beneficiosos efectos a medio plazo en la mejora del servicio público judicial y a sus transitorios efectos perjudiciales a corto plazo, se hacía amplia y motivada referencia en nuestro anterior informe, a cuyo contenido nos remitimos.

También allí se hacía referencia, y en el presente informe debe reiterarse, al importante esfuerzo conjunto realizado por el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia, para efectuar una adecuada dotación de medios materiales y personales a los órganos judiciales resultantes de la aplicación de la Ley de Planta.

A pesar de ello, aún continúan produciéndose serias disfunciones en algunos casos, en materia de dotación de medios materiales y fundamentalmente en relación con la creación o adecuación de los edificios judiciales.

De las investigaciones realizadas en el curso del presente año y que quedan reflejadas en este informe se desprende la existencia de órganos judiciales con deficientes o insuficientes instalaciones que impiden la adecuada prestación del servicio público judicial. Aún comprendiendo las dificultades y el alto coste que supone la construcción de edificios de nueva planta e incluso la adecuación o ampliación de los ya existentes, debe darse un impulso definitivo a esta cuestión por parte del Ministerio de Justicia y de las comunidades autónomas vasca y catalana —que han asumido ya competencias en esta materia—, so pena de convertir en papel mojado la importante creación de nuevos juzgados que ha realizado la Ley de Planta y Demarcación Judicial.

Por otra parte y como esta institución viene sosteniendo en sus informes parlamentarios, el importante aumento del número de órganos judiciales que se ha llevado a cabo en los últimos años ha

traído consigo el correspondiente incremento de plantilla tanto judicial y fiscal como de personal auxiliar.

Ahora bien, este aumento cuantitativo no resulta suficiente, si no se conjuga con una adecuada formación y preparación del nuevo personal o del personal reconvertido como consecuencia de la nueva estructura judicial. Piénsese en la conversión de muchos Juzgados de Distrito en Juzgados de Primera Instancia y/o de Instrucción.

De las quejas que en esta institución se reciben, debidamente investigadas ante la Fiscalía General del Estado, se desprende con frecuencia que la tardanza en la tramitación de los procedimientos no son debidas a las causas estructurales tantas veces mencionadas, sino a su deficiente o defectuosa tramitación, consecuencia en algunos casos de la insuficiente preparación de nuestros jueces, fiscales o personal auxiliar.

No escapan a esta institución las dificultades que para conseguir la adecuada formación del personal judicial en sentido amplio existen en una época, como la presente, de reformas estructurales y organizativas sustanciales así como de elevado incremento de plantillas. Ello no obstante, el esfuerzo en la mejora del nivel de formación de jueces, fiscales, secretarios y personal auxiliar, debe mantenerse so pena de convertir en ineficaz las reformas estructurales en marcha.

Desde otro punto de vista y para concluir estas breves consideraciones generales, el Defensor del Pueblo debe insistir también en la urgencia con que nuestra sociedad está ya reclamando la definitiva acomodación de nuestros instrumentos procesales a las previsiones constitucionales.

Efectuada ya la reforma del proceso laboral, mesta aún por iniciar la del proceso civil, penal — tan sólo parcial e insuficientemente, realizada por la Ley Orgánica 7/88, de 28 de diciembre, de creación de los Juzgados de lo Penal e introducción del procedimiento abreviado- y la del contencioso administrativo.

Respecto de esta última reforma, las quejas que obran en el presente informe dan cuenta de la imperiosa necesidad de la reforma del proceso contencioso administrativo.

El aumento de la conflictividad en este orden jurisdiccional, consecuencia de los amplios ámbitos de presencia de la administración en los modernos Estados sociales, así lo exige, pues está generando una línea continua ascendente en el número de recursos de esta naturaleza planteados ante los tribunales para cuya resolución es claramente insuficiente la actual estructura de este orden jurisdiccional, siendo también inadecuado el instrumento procesal con que se cuenta para su tramitación.

La vigente Ley de la Jurisdicción contencioso administrativa debe ser reformada en breve, ajustando sus preceptos a las previsiones constitucionales y a la ya consolidada doctrina del Tribunal Constitucional. Su actual redacción no permite que los tribunales lleven a cabo con la suficiente eficacia y rapidez, su función de controlar la legalidad del actuar administrativo y la sumisión de la administración a la ley y al Derecho.

Ahora bien, la reforma procesal mencionada resultaría insuficiente si no se crean los nuevos y esenciales instrumentos para su aplicación previstos en la Ley de Planta, los juzgados unipersonales de lo contencioso administrativo.

Sólo la reforma procesal indicada y la creación de estos nuevos órganos judiciales puede permitir que los actuales órganos colegiados del orden jurisdiccional contencioso administrativo desarrollen eficazmente su actividad, situación ésta aún lejos de alcanzar en la actualidad.

Y para concluir, esta institución debe insistir ante esas Cortes Generales en la inaplazable reforma de nuestra legislación penal sustantiva, de forma que se establezca un sistema de configuración tanto de los delitos como de las penas, realmente adecuado a las exigencias constitucionales.

La reforma parcial llevada a cabo por la Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio en la que, entre otras cuestiones, se despenalizan un número importante de infracciones penales menores, si bien ha

supuesto un avance, resulta claramente insuficiente, pues se trata de una reforma parcial realizada en un instrumento normativo que requiere ya su reforma global y sistemáticamente abordada.

#### 6.1.4.2. *Actuación en relación con algunos órganos jurisdiccionales*

##### 6.1.4.2.1. *Órganos colegiados*

###### A. *Sala Segunda del Tribunal Supremo*

Continúan siendo frecuentes las quejas que ponen de manifiesto la situación de retraso generalizado en que se encuentra esta sala.

La trascendencia de su funcionamiento no sólo en cuanto a su función unificadora en la aplicación de las leyes penales, sino también por afectar a derechos fundamentales como la libertad personal y al funcionamiento de los centros penitenciarios, ha sido suficientemente destacada en anteriores informes de esta institución a los que nos remitimos.

Durante el curso del presente año ha continuado en vigor el plan de urgencia elaborado por el Consejo General del Poder Judicial para conseguir disminuir el elevado volumen de asuntos pendientes.

Ello no obstante, y a pesar de continuar la línea ascendente en cuanto al incremento de las resoluciones dictadas por dicha sala, al ser todavía más elevado el número de asuntos que ingresan, aún persiste la grave situación de retraso destacada en anteriores informes y que pudiera hacernos pensar en la necesidad de reforzar el plan de urgencia que actualmente se está llevando a cabo en dicha sala.

Y así, continúan siendo frecuentes las quejas que, debidamente investigadas ante la Fiscalía General del Estado, ponen de manifiesto que recursos de casación interpuestos en el año 1987 se hallaban en el año 1990 concluidos en su tramitación y pendientes de señalamiento cuando por turno correspondía, sin que por lo tanto, tres años después de su interposición hubieran sido resueltos (8903248).

###### B. *Sala Cuarta del Tribunal Supremo*

Durante el curso del presente año ha continuado el seguimiento realizado por esta institución sobre la situación en que esta sala, cúspide del orden jurisdiccional laboral, se encontraba.

Como se destacaba en nuestro anterior informe, la reforma llevada a cabo en el procedimiento laboral por la Ley 7/1989, de 12 de abril, de Bases del Procedimiento Laboral y por el posterior Texto Articulado aprobado por el Real Decreto legislativo 521/1990 de 27 de abril, modificando las cuantías límites para la interposición de los recursos y limitando el acceso al recurso de casación de que esta sala conoce, ha determinado una disminución sustancial de los asuntos pendientes ante este órgano jurisdiccional.

Por otra parte, tanto en relación con esta sala como con el resto de los órganos de la jurisdicción laboral, se ha recibido en esta institución un informe elaborado por el Ministerio de Justicia, a requerimiento del Defensor del Pueblo, en el que se ponía de manifiesto que las previsiones de la Ley de Planta, en cuanto a la dotación de magistrados de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, se encontraba cubierta actualmente en su totalidad.

En el informe recibido se continuaba manifestando que también se hallaba cubierta en su totalidad la plantilla de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, a diferencia de lo que ocurre

con las salas de este mismo orden jurisdiccional de los Tribunales Superiores de Justicia, donde aún se encontraban plazas pendientes de creación.

La línea ascendente que está siguiendo el número de asuntos ingresados en las recién creadas Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia, ha determinado que por el Ministerio de Justicia, según se nos ha informado, se vaya a acelerar el ritmo de implantación de las previsiones que al respecto se contienen en la Ley de Planta y Demarcación Judicial, para que puedan definitivamente implantarse con anterioridad a la conclusión del periodo cuatrienal que la propia Ley prevé para su íntegro cumplimiento (8704881).

#### C. *Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional*

En el informe correspondiente al año anterior, se daba cuenta de la preocupación de esta institución sobre el funcionamiento de esta sala que había determinado una primera investigación ante el Consejo General del Poder Judicial, concluida durante el curso del año 1987 al haber remitido al Defensor del Pueblo dicho Consejo un completo informe en el que se proponía como medidas a adoptar para paliar la situación, la del aumento de su entonces dotación de magistrados.

Como también se exponía en nuestro anterior informe, en el año 1989, transcurridos dos años desde la fecha de la última información recibida del Consejo General del Poder Judicial y ante el número de quejas que continuaban recibándose en relación con el funcionamiento de la mencionada sala, el Defensor del Pueblo solicitó de nuevo la colaboración del mismo, en orden a obtener una mayor información acerca de la actual situación de la sala en cuanto al número de entrada de asuntos, asuntos pendientes y suficiencia de medios personales y materiales con que contaba para hacer frente a su carga competencial; así como de las medidas, que, a corto o medio plazo, pudieran adoptarse al respecto. Todo ello con la finalidad de solicitar, en su caso, la colaboración de la administración competente.

Esta información no ha sido aún recibida del Consejo (8905777).

#### D. *Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (antiguo Tribunal Central de Trabajo)*

En informes anteriores, se han ido exponiendo las distintas medidas adoptadas por los poderes públicos para hacer frente al desbordamiento en el número de recursos pendientes que caracterizaba a este antiguo órgano de la jurisdicción laboral, actualmente integrado en la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Así, se hizo referencia al plan de urgencia impulsado por esta institución y elaborado por el Consejo General del Poder Judicial en colaboración con el Ministerio de Justicia, consistente en un importante refuerzo de medios personales y materiales y en la racionalización del trabajo mediante una clasificación por materias de los distintos tipos de recursos.

Como también se dejó expuesto en nuestro anterior informe, la Ley de Planta ha incidido favorablemente en la competencia que hasta entonces era asumida exclusivamente por el antiguo Tribunal Central de Trabajo al diversificarla, atribuyéndola a las Salas de lo Social de los nuevos Tribunales Superiores de Justicia.

También se dejó constancia en el informe anterior de la posible incidencia perturbadora, a corto plazo, que podía suponer la reforma de la Ley de Procedimiento Laboral llevada a cabo por la Ley 7/89, de 12 de abril, de Bases del Procedimiento Laboral y por el posterior Texto Articulado aprobado por Real Decreto legislativo 521/1990, de 27 de abril, en la medida en que al elevar las cuantías de los

recursos para poder acceder a la casación iba a determinar, como así ha ocurrido, que por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo se remitiera al antiguo Tribunal Central de Trabajo, ya convertido en Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, un elevado número de recursos de casación, que tras la nueva regulación, se convertían en recursos de suplicación.

Era pues, imprescindible, y así se dejó constancia en el anterior informe, que perviviera el plan de urgencia elaborado por el Consejo, con la finalidad de poder hacer frente al elevado número de recursos pendientes ante el antiguo Tribunal Central de Trabajo, al incremento en este número que podía suponer la reforma legislativa mencionada y a la nueva carga competencial propia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Durante el curso del año 1990 hemos podido comprobar con satisfacción que se ha producido efectivamente un reforzamiento del plan de urgencia a que antes se hacía mención, que ha determinado que de los 51.000 recursos que se encontraban pendientes en el antiguo Tribunal Central de Trabajo en el momento de su integración, se hayan resuelto 30.463, con lo que a 31 de diciembre de 1989, según datos de la última Memoria del Consejo General del Poder Judicial, quedaban pendientes 37.000 asuntos, cifra ésta que, aunque todavía muy elevada, permite constatar una línea de importante descenso anual en el número de recursos pendientes ante este órgano jurisdiccional que ha sido siempre uno de los puntos negros del panorama judicial español.

En el presente informe debe no obstante insistirse en la necesidad de que se mantengan las medidas excepcionales que están siendo aplicadas a este tribunal por cuanto su funcionamiento aún se encuentra abiertamente alejado del principio de eficacia que nuestra Constitución predica del servicio público judicial.

Y así, han sido todavía frecuentes durante el curso de este año las quejas que ponían de manifiesto retrasos de dos y tres años en resolver simples recursos de aclaración contra sentencias ya dictadas por este órgano jurisdiccional (8919966 y 8919921).

#### E. *Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid*

En el informe correspondiente al año anterior se dio cumplida cuenta a esas Cortes Generales de la investigación de carácter general que había realizado el Defensor del Pueblo ante la Fiscalía General del Estado, el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia, en relación con la notable situación de retraso que caracterizaba el funcionamiento de esta sala.

Como allí se decía, el Consejo había informado al Defensor del Pueblo de la realidad de la situación descrita por esta institución, señalándose como medidas que permitirían una solución a medio plazo de esta situación, entre otras, las siguientes:

— Incremento del número de magistrados; la mejor instalación material de la sede de esta sala, que se ha llevado ya a cabo en el nuevo edificio sede del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y la creación de cinco nuevas secretarías.

Ahora bien, durante el curso del año 1990 y a pesar de la efectiva implantación y vigencia de las medidas expuestas, han continuado recibándose numerosas quejas que ponían de manifiesto el todavía deficiente funcionamiento de esta sala debido al continuo incremento de su carga competencial.

Ello hace que esta institución deba insistir de nuevo como ya se adelantaba en las consideraciones introductorias de este apartado, en la necesidad de que se adopten otras medidas de fondo que permitan solucionar definitivamente la situación en que se encuentra no sólo esta sala sino, en general, el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en nuestro país.

Efectivamente, no se trata sólo, aún siendo ello importante, de mejorar la dotación personal y material de los órganos jurisdiccionales de lo contencioso administrativo, es ya imprescindible que se lleven a término las previsiones contenidas tanto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, como en la Ley de Demarcación y Planta Judicial, sobre creación de los Juzgados unipersonales de lo Contencioso Administrativo y modificación de la ley reguladora de este orden jurisdiccional, que determinaría una distinta distribución de las competencias que actualmente asumen exclusivamente las Salas de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo.

La situación que se refleja en las constantes quejas que en esta institución se reciben hacen ya inaplazable la reforma expuesta (8325648).

#### F. *Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia*

Durante el curso del año 1990 se han recibido frecuentes quejas sobre retrasos en el funcionamiento de esta sala que, debidamente investigadas ante la Fiscalía General del Estado, ponían de manifiesto que no se trataba de situaciones aisladas en el funcionamiento de la misma, sino reflejo de una situación general que impedía la normal tramitación de los recursos que ante ella penden.

Por ello, en la medida en que esta cuestión afectaba al derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas, el Defensor del Pueblo se dirigió al Consejo General del Poder Judicial solicitando su colaboración en orden a conocer la real situación de la misma, el número de entrada de asuntos y asuntos pendientes, las medidas con que contaba para hacer frente a su resolución, así como las que pudieran adoptarse para subsanar esta situación.

Recientemente se ha recibido la información solicitada de la que se desprende que, efectivamente, el órgano de referencia presenta un retraso en la tramitación de los procedimientos pendientes de varios años. Habiendo registrado de entrada en 1990, 2.219 asuntos en la Sección Primera y 1.391 en la Segunda, el número total de asuntos pendientes en enero de 1991 era de 3.911 en la Sección Primera y 3.196 en la Segunda, estando resolviéndose los asuntos de 1983 aunque aún quedan algunos de años anteriores.

Se continuaba manifestando en dicho informe que la plantilla total de las dos Secciones consta de un Presidente (no está nombrado el de la Sección Segunda), siete magistrados, dos secretarios, cuatro oficiales, once auxiliares (de ellos, tres de apoyo y dos interinos) y tres agentes (de ellos, dos interinos), habiendo conseguido la sala, por primera vez, a partir del mes de agosto pasado, asumir el número de recursos registrados en el año.

En el informe del Consejo, se señalaba igualmente que, a su juicio, para la definitiva normalización de esta sala sería preciso triplicar temporalmente los medios personales, lo que no parecía posible por la carencia de magistrados que pueden ser adscritos a esta jurisdicción. Como alternativa a esta medida se proponían por el Consejo General del Poder Judicial, las siguientes:

— Dotar a la sala de uno o dos magistrados más para crear una sección tercera, medida que habría de ir acompañada de la pertinente ampliación de la plantilla del personal auxiliar. A este respecto se informaba a esta institución de la próxima publicación de un Real Decreto que prevé una nueva plaza de magistrado para la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

— La reestructuración de la secretaría

— La ampliación del espacio físico de que dispone la sala que actualmente se encuentra en un piso a la espera de que la Audiencia Provincial deje libre el espacio de que dispone en el Palacio de Justicia.

A la vista de este informe el Defensor del Pueblo continuará la investigación iniciada en relación con esta sala y el efectivo cumplimiento de las medidas propuestas por el Consejo General del Poder Judicial para su definitiva normalización. (8704122).

#### G. *Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco*

En el informe correspondiente al año anterior el Defensor del Pueblo dio cuenta de la investigación, entonces recién iniciada, en relación con esta sala.

Y así, de las quejas recibidas, una vez investigadas ante la Fiscalía General del Estado, se desprendía la existencia de una situación general de retraso en este órgano jurisdiccional incompatible con los postulados constitucionales sobre el funcionamiento del servicio público judicial.

Como allí se señalaba, del completo informe remitido a esta institución por la Fiscalía General del Estado se desprendía que en el año 1989 se estaban todavía tramitando los recursos interpuestos en el año 1986 y principios de 1987.

Se informaba igualmente a esta institución que las razones determinantes de dicho atraso eran fundamentalmente la insuficiencia de la plantilla, arrastrada durante años, tanto de magistrados como de personal auxiliar, así como la falta de espacio.

Por ello el Defensor del Pueblo inició la correspondiente investigación tanto ante el Consejo General del Poder Judicial, como ante el Ministerio de Justicia y la Viceconsejería de Justicia del Gobierno Vasco, por haber sido transferidas a la Comunidad Autónoma Vasca las competencias en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia (RD 1.684/87 de 6 de noviembre).

Corresponde pues, en el presente informe, dar cuenta de las comunicaciones recibidas de estos tres organismos durante el curso del año 1990.

El Consejo General del Poder Judicial remitió un completo informe en el que tras coincidir con esta institución en el deficiente funcionamiento de la sala, proponía un conjunto de medidas para conseguir su normalización.

En cuanto al estado actual de este órgano jurisdiccional, se hacía hincapié en dicho informe en el incremento progresivo en los sucesivos años del número de recursos incoados: en 1986, 1.295 recursos; en 1987, 2.246 recursos; en 1988, 2.270 recursos; en 1989, 2.628 recursos; en 1990, 806 recursos registrados hasta el 31 de marzo.

Como indicativo de la situación de retraso de la sala se señalaba en el informe del Consejo que el número de escritos sin proveer a la fecha en que se llevó a cabo la inspección, abril 1990, era aproximadamente de unos 7.000.

Se informaba también a esta institución que en esa fecha todavía se estaban resolviendo los recursos del año 1986, encontrándose todavía pendientes incluso algunos de los años 1984 y 1985.

En cuanto a los medios personales con que contaba dicha sala para hacer frente a tan elevado número de asuntos pendientes, era solamente de un presidente, cinco magistrados, un suplente y dos magistrados de la Sala de lo Civil y lo Penal del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

En cuanto al personal de secretaría, destacaba el Consejo su insuficiencia. Y así, había un secretario titular con seis equipos de trabajo, teóricamente, pero cuya efectividad venía dificultada por su falta de estabilidad y exceso de movilidad.

Y para concluir la descripción sobre la situación de la sala, se hacía hincapié en las deficientes instalaciones del Palacio de Justicia, trabajándose en un pasillo, circunstancia ésta que impedía actuar en condiciones mínimas de productividad, careciendo los magistrados también de despacho propio.

Como medidas para resolver tan deficiente situación se proponían las siguientes:



— Inclusión de la sala en el plan de urgencia del Consejo, ampliando la dotación en cinco magistrados en comisión de servicio, además de los actuales de la sala, durante el plazo de un año.

— Dividir la sala en dos secciones de tres magistrados cada una, con especialidad de materias, para dar más efectividad y racionalización al trabajo.

— Cubrirse de la forma más rápida posible las plazas de especialistas hasta un número de nueve magistrados.

— Subsanan de modo inmediato la situación y estado de las instalaciones con los medios propios y adecuados para conseguir un eficaz rendimiento.

En cuanto al informe remitido por la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, competente en cuanto a la dotación de medios personales, se comunicaba al Defensor del Pueblo que la Ley de Demarcación y Planta Judicial elevó a diez el número de magistrados de esta Sala que era antes de siete.

Por su parte, el Real Decreto 568/1990 de 4 de mayo establecía que el 1 de octubre de 1990 tendrían efectividad tres plazas de magistrado para la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, con lo que la planta de la mencionada sala quedaría completa.

Se continuaba informando por el Ministerio de Justicia que, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, se había reforzado también la plantilla auxiliar de dicha sala en dos oficiales y cuatro auxiliares, habiéndose ofertado también recientemente la cobertura de seis plazas de auxiliares y dos de agentes.

Y por último, en cuanto al informe remitido al Defensor del Pueblo por el Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autónomico del Gobierno Vasco, competente en cuanto a los medios materiales, se informaba a esta institución que dicho departamento había adquirido recientemente un inmueble para ubicar de forma provisional, hasta tanto se construya el Palacio de Justicia definitivo, esta Sala de lo Contencioso Administrativo, además de otros órganos judiciales.

Se continuaba informando que este inmueble consta de 800 m<sup>2</sup> para oficina, despachos, sala de deliberaciones, etc. y otros 300 m<sup>2</sup> para salas de vista, acogiéndose con ello las previsiones de la Ley de Demarcación y Planta, si bien, la duración de las obras previstas para el acondicionamiento de este edificio se preveía en un año.

También se informaba por el Gobierno Vasco que se estaban realizando las gestiones oportunas para la adquisición de viviendas para el Presidente y el Fiscal Jefe del Tribunal Superior, que permitieran habilitar provisionalmente el espacio actualmente ocupado en el Palacio de Justicia por dichas viviendas, para ampliación del destinado en estos momentos a la Sala de lo Contencioso Administrativo.

A la vista de estas comunicaciones esta institución realizará durante el curso del año 1991, un seguimiento de la efectiva adopción de las medidas que en dichos informes se señalan para normalizar a medio plazo la situación de esta sala (8907475).

## H. *Audiencia Provincial de Madrid*

En el informe correspondiente al año anterior se hacía referencia al resultado de la investigación abierta por esta institución ante el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia, en orden a la adopción de las medidas que permitieran normalizar el funcionamiento de este órgano jurisdiccional, en sus diferentes secciones.

Entre estas medidas destacaban: la creación de nuevas secciones con competencia en el área penal; la incorporación de seis nuevas secciones civiles procedentes de la extinguida Audiencia Territorial, que han absorbido los asuntos civiles que antes correspondían a las secciones penales de la

Audiencia Provincial; la disminución de los asuntos correspondientes al conocimiento de la Audiencia Provincial en materia penal, tras la entrada en funcionamiento de los juzgados de lo penal; el refuerzo de personal colaborador, parcialmente interino, efectuado por el Ministerio de Justicia y el nuevo edificio en el que han sido ubicadas las secciones civiles de dicha Audiencia Provincial.

Pues bien, durante el curso del año 1990 se ha dado plena efectividad a todas estas medidas. Es pues, de esperar que en un futuro próximo quede definitivamente normalizado el funcionamiento de esta Audiencia.

Ello no obstante, debe destacarse que continúan siendo frecuentes las quejas que en esta institución se reciben, que ponen de manifiesto un retraso sustancial en la actuación de este órgano jurisdiccional, consecuencia de un deficiente funcionamiento arrastrado de años anteriores (8610549, 8905742 y 8605775).

#### 6.1.4.2.2. *Juzgados Unipersonales.*

##### A. *Juzgado de lo Social número 19 de Madrid*

También en el informe correspondiente al año anterior se informaba sobre la investigación entonces recientemente iniciada ante el Consejo General del Poder Judicial, en orden a conocer la real situación de este órgano jurisdiccional, por cuanto de las quejas recibidas, tras la correspondiente investigación ante la Fiscalía General del Estado, se desprendía un importante volumen de atraso en la resolución de los asuntos.

Y así, las quejas ponían de manifiesto que procedimientos iniciados en 1985 en los que la vista se celebró en 1987 habían sido concluidos por sentencia, tras la intervención del Defensor del Pueblo, dos años más tarde, en 1989.

No se ha recibido durante el curso del año 1990 la información solicitada (8902043).

##### B. *Juzgado de lo Social número 2 de Las Palmas de Gran Canaria*

También de la investigación llevada a cabo en relación con este órgano jurisdiccional se daba cuenta en nuestro anterior informe.

Efectivamente, de la información obtenida a través de la Fiscalía General del Estado como consecuencia de las quejas recibidas se desprendía que el retraso en resolver los asuntos de que este juzgado conoce podía calcularse en un promedio de cuatro años.

Ante la abierta contradicción de esta situación con el derecho fundamental tantas veces reiterado a un proceso en un tiempo razonable, el Defensor del Pueblo inició la correspondiente investigación ante el Consejo General del Poder Judicial con la finalidad de que fueran adoptadas las medidas que pudieran dar solución a esta inadecuada situación.

Durante el curso del año 1990 se ha recibido un informe de dicho Consejo en el que se califica la situación de este juzgado como «caótica».

Ello ha determinado la inclusión de este órgano jurisdiccional en un plan de urgencia elaborado por el Consejo, acordándose el nombramiento en comisión de servicios de un magistrado, además del titular, y un refuerzo de la plantilla del juzgado al menos durante seis meses, consistente en una plaza de oficial, dos de auxiliar y una de agente judicial (8905735).

##### C. *Juzgado de lo Social número 8 de Madrid*

La queja que motivó la investigación general sobre este órgano jurisdiccional hacía referencia a un procedimiento laboral iniciado en junio de 1989 en el que el juicio había sido señalado para el mes de septiembre del año 1990 debido, según informó a esta institución la Fiscalía General del Estado, a que en el juzgado existía una acumulación de asuntos con mayor antigüedad.

Ello determinó que el Defensor del Pueblo se dirigiera al Consejo en orden a obtener una información más amplia sobre la situación general de este órgano jurisdiccional.

Por este órgano se informó que el retraso en la tramitación del procedimiento concreto al que antes se hacía mención, tuvo su origen en el elevado número de asuntos registrados por este juzgado, que superó en algún caso los 1.200 al año, y en otras causas estructurales, especialmente la movilidad del personal colaborador.

Se concluía en dicha información que en la actualidad se había producido una mayor estabilidad del personal y que tras el esfuerzo que supusieron las 973 sentencias dictadas en el año 1989, podía considerarse que la situación era ya de normalidad dada la específica situación de los juzgados de lo social de Madrid. (8919090).

#### D. *Juzgados de lo Social de Cádiz*

Durante el curso del presente año han sido también frecuentes las quejas recibidas en relación con estos juzgados de lo social.

Tras la correspondiente investigación ante la Fiscalía General del Estado pudo apreciarse que el retraso que caracterizaba su funcionamiento era debido «a problemas orgánicos, estructurales y competenciales, resueltos estos de forma ilógica por las leyes (excepción del incendio surgido en la sede de los Juzgados)», de tal manera que en la actualidad se estaban resolviendo los procedimientos que habían tenido entrada en abril de 1989.

Esta situación determinó que por la propia Fiscalía General del Estado se solicitara del Consejo General del Poder Judicial información en orden a la situación de los Juzgados de lo Social de Cádiz.

Sin perjuicio de ello, el Defensor del Pueblo se ha dirigido también recientemente al máximo órgano de gobierno del Poder Judicial, con la finalidad de conocer las posibles medidas que, incluso al margen de las previsiones de la Ley de Planta, pudieran adoptarse para corregir la situación descrita en los informes de la Fiscalía General del Estado (9016872).

#### E. *Juzgados de lo penal de Santa Cruz de Tenerife*

Durante el curso del año 1990 han sido frecuentes las quejas que, tras su investigación ante la Fiscalía General del Estado, ponían de manifiesto la existencia de un retraso de importancia en los procedimientos penales que habían sido remitidos a estos juzgados de lo penal.

De la información recibida de la Fiscalía General del Estado se desprendía que la cifra de procedimientos pendientes ante estos juzgados de lo penal, entonces recién creados, era de 3.000.

En la medida en que esta información hacía referencia a una posible situación general de retraso en estos juzgados, pues comenzaban ya su funcionamiento con 3.000 asuntos pendientes, el Defensor del Pueblo se dirigió al Consejo General del Poder Judicial solicitando su colaboración en orden a obtener información sobre la real situación de los mismos, su suficiencia y medios personales y materiales con que contaban para hacer frente al volumen de asuntos pendientes y a los de nueva entrada.

En la comunicación recibida se informó que, según se desprendía de las diligencias tramitadas al efecto por su servicio de inspección el estado de los juzgados de lo penal de Santa Cruz de Tenerife, podía calificarse ya de razonablemente satisfactorio al haberse superado los problemas originados por su instalación, sin que constaran a la presidencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias reclamaciones por la actuación de aquellos (8612611).

#### F. *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de San Baudilio de Llobregat*

Las múltiples quejas recibidas en relación con este órgano jurisdiccional determinaron igualmente la apertura de una investigación de carácter general ante el Consejo General del Poder Judicial, en orden a conocer la real situación de dicho juzgado y las medidas que pudieran adoptarse para hacer frente al importante número de procedimientos atrasados que ante él pendían, tal y como nos había informado la Fiscalía General del Estado.

En la contestación remitida se contenía un amplio informe del que se pueden destacar las consideraciones siguientes:

El Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Sant Boi de Llobregat fue creado el 21 de mayo de 1982, entrando en funcionamiento el 15 de abril de 1984, absorbiendo parte del partido judicial de L' Hospitalet, singularmente Castelldefels, Gavá y Viladecans, zonas todas ellas de gran conflictividad (con una extensión mayor que el partido de origen: L' Hospitalet supone alrededor de 80 km<sup>2</sup>) y para una población que en 1982 suponía aproximadamente 169.000 habitantes. Tras su entrada en funcionamiento, se constató pronto su manifiesta insuficiencia y el 2 de abril de 1985 se creó el Juzgado número 2 que empezó a funcionar el 1 de julio.

El Consejo General del Poder Judicial, en sus distintas memorias ha puesto de manifiesto que junto a una carga de trabajo razonable en lo civil existían elevadísimas cifras de asuntos penales.

Por ello, en mayo de 1989 entró en funcionamiento el Juzgado número 3, con graves problemas por la falta de locales y otros medios que posibilitasen la función judicial.

La Ley de Planta y Demarcación Judicial determinó que se desgajara de este partido formando uno propio, la agrupación Gava-Viladecans.

Destaca igualmente el Consejo en su informe, que desde la entrada en funcionamiento de estos juzgados ha habido veinte jueces de los cuales sólo cinco eran titulares, siendo el resto sustitutos o designados en prórroga de jurisdicción, dándose la circunstancia de que los jueces de los alrededores que asumían dichas prórrogas, singularmente los de Hospitalet, Manresa e Igualada, se encontraban también sobrecargados de trabajo. En ocasiones, continúa manifestando el Consejo en su informe, alguno de estos sustitutos ha debido llevar cinco juzgados, ocurriendo lo mismo con los secretarios, en relación con los cuales ha habido también largos períodos de vacancia.

Durante 1989 se estableció un equipo de refuerzo de personal más aparente que real, debido a que la movilidad de plantilla hacia puestos más cómodos o mejor retribuidos determinaba la necesaria designación de interinos con la consiguiente inexperiencia.

Continuaba dicho informe exponiendo que el trasiego de jueces y la ausencia de secretario han originado además «un claro absentismo laboral, cierta indisciplina e irregularidades en el cumplimiento de los horarios, unido a una absoluta falta de racionalización y distribución del trabajo».

En el momento actual, a juicio del Consejo, la carga laboral debía considerarse excesiva en lo civil por el elevado número de asuntos pendientes y también en lo penal, tanto por los asuntos pendientes como por el elevado número de incoación de nuevos procedimientos.

También destacaba dicho informe que los juzgados han sido ubicados en un edificio propiedad del Ayuntamiento, sito en lo alto de una colina distante de la base 1 Km., alejado del centro de la población, de difícil acceso, sobre todo al principio, aunque actualmente está asfaltado; no existiendo transporte público. Hasta hace muy poco, se compartía el edificio con una sección de la Escuela de Formación Profesional.

Actualmente hay un destacamento de la Policía Nacional, no hay clínica forense y las estancias para oficinas son reducidísimas.

En definitiva, el Consejo General del Poder Judicial consideraba que tal edificio era totalmente impropio para la prestación del servicio público judicial.

En cuanto a las medidas a adoptar para conseguir una normalización en el funcionamiento de este órgano jurisdiccional, destacaba el Consejo como solución más idónea la suspensión de los juzgados de esta localidad, asumiendo su competencia otros tantos juzgados de Hospitalet de Llobregat, así como la constitución de una sección especial (permanente o volante) de la Audiencia Provincial de Barcelona, para atender los asuntos provenientes del Bajo Llobregat.

También se señalaban otras medidas imprescindibles:

- una nueva ubicación de los juzgados en un edificio digno y adecuado al servicio.
- evitar la movilidad de funcionarios, equiparando sueldos y objetivando los incentivos por guardias y penosidad.
- procurar la estabilidad de jueces y secretarios
- dotar a estos juzgados de equipos de refuerzo de probada experiencia para la puesta al día de estos órganos jurisdiccionales y aprendizaje de los nuevos funcionarios.

En la medida en que algunas de las soluciones propuestas en dicho informe eran de la competencia del propio Consejo, el Defensor del Pueblo se ha dirigido de nuevo al mismo con la finalidad de obtener información sobre la definitiva adopción, en su caso, de aquéllas.

Dado que el resto de las deficiencias expuestas y de las medidas tendentes a su corrección, tales como la inadecuación del edificio que alberga a los juzgados y la situación del personal auxiliar, afectaban a la competencia del Ministerio de Justicia, el Defensor del Pueblo se ha dirigido también recientemente a dicho departamento, solicitando la adopción de las medidas correctoras propuestas por el Consejo General del Poder Judicial.

Dado lo reciente de estas dos últimas comunicaciones aún no se ha recibido el correspondiente informe (8810519).

#### G. *Juzgado de Primera Instancia número 25 de Madrid*

También en este caso durante el curso de 1990 han sido frecuentes las quejas recibidas en relación con la situación de retraso que afecta a este órgano jurisdiccional.

Por ello y teniendo en cuenta la directa incidencia en los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos del anormal funcionamiento del mismo, máxime si

se tiene en cuenta que sus competencias afectan al Derecho de familia, el Defensor del Pueblo solicitó también la colaboración del Consejo General del Poder Judicial con la finalidad de obtener información sobre la evolución de la situación de este juzgado.

Dicho Consejo informó que el Juzgado de Primera Instancia número 25 de Madrid durante el año 1988 padecía un retraso generalizado en sus procedimientos.

Tras el nombramiento de un nuevo juez titular el 16 de septiembre de dicho año, la designación de un juez en comisión de servicios para colaborar con el anterior y el aumento de plantilla en dos

oficiales y dos auxiliares, a juicio del Consejo, la situación de este juzgado estaba prácticamente normalizada, existiendo al 31 marzo del año 1990 tan sólo 396 escritos sin proveer.

Y así, se concluía en el informe del Consejo General del Poder Judicial que, a juicio de su servicio de inspección, «el Juzgado de Primera Instancia número 25 de Madrid, dentro de los parámetros de un macro-juzgado, ha normalizado su situación y está dispensando al ciudadano una eficaz tutela de sus derechos e intereses legítimos».

A la vista de lo expuesto se ha dado por concluida la investigación en el presente caso (8707257).

#### H. *Juzgado de Primera Instancia de Móstoles*

La investigación de las quejas recibidas sobre el funcionamiento de este órgano jurisdiccional ante la Fiscalía General del Estado permitieron también comprobar el elevado índice de atraso en la tramitación de sus asuntos, debido fundamentalmente a carencias de personal auxiliar.

Iniciada la correspondiente investigación ante el Consejo General del Poder Judicial, se ha informado a esta institución que dicho juzgado, como otros que han actuado solos durante largos periodos de tiempo en zonas muy pobladas, ha soportado siempre una alta carga competencial y ha acumulado un enorme número de asuntos pendientes, a lo que ha de sumarse la movilidad de los magistrados y del personal colaborador, en gran parte interinos.

Continuaba manifestando el Consejo que tan crítica situación se vio aliviada por la creación de nuevos órganos jurisdiccionales en esa localidad, lo que ha producido naturalmente una disminución en el reparto de asuntos, y por la inclusión del juzgado en el plan de urgencia elaborado por el Consejo, como consecuencia de lo cual fue dotado de un equipo de apoyo, concluyéndose que si tal situación de refuerzo continúa, previsiblemente, a juicio del Consejo, este órgano jurisdiccional puede normalizarse a medio plazo (8700651).

#### I. *Juzgados de Primera Instancia e Instrucción números 1 y 2 de Palencia*

En este caso se dirigió al Defensor del Pueblo el Decano del Ilustre Colegio de Abogados de Palencia, manifestando su preocupación por la situación de estos órganos jurisdiccionales.

Iniciada la correspondiente investigación directamente ante el Consejo General del Poder Judicial se informó al Defensor del Pueblo que, efectivamente, estos dos juzgados estaban sufriendo un elevado índice de atraso en la tramitación de sus procedimientos.

Ello no obstante, continuaba manifestando dicho Consejo que el problema expuesto había disminuido tras la puesta en funcionamiento de un tercer juzgado y la inclusión de los dos anteriores en el plan de urgencia elaborado por aquél, con dotación a los mismos de un oficial y un auxiliar de refuerzo. Así mismo, se manifestaba en el informe recibido que se esperaba en un futuro próximo una solución definitiva de la situación de estos juzgados mediante la puesta en funcionamiento de los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción números 4 y 5 y con la conversión de los Juzgados de Distrito en Juzgados de Primera Instancia e Instrucción (8805788).

#### J. *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de La Orotava*

En el informe correspondiente al año anterior se daba cuenta de las actuaciones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo en relación con este órgano jurisdiccional, tanto ante la Fiscalía General del Estado como ante el Consejo General del Poder Judicial.

Como allí se exponía, nuestra investigación ante dicho Consejo permitió corroborar que el juzgado aludido había sufrido un deterioro notorio y que su situación podía ser considerada como caótica.

Ello no obstante, dado que el Consejo informó al Defensor del Pueblo que a finales del año 1989, tras la adopción de una serie de medidas, dicho juzgado se encontraba en vías de normalización, fue concluida nuestra investigación al respecto.

A pesar de lo expuesto, durante el curso del año 1990 han continuado recibándose quejas que hacían suponer a esta institución que no ha sido todavía definitivamente normalizada la situación de este órgano jurisdiccional.

Por ello, se ha reiniciado recientemente la correspondiente investigación ante la Fiscalía General del Estado con carácter previo, en su caso, a la que se inicie ante el Consejo General del Poder Judicial (8904754).

#### K. *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Santander*

También en el informe correspondiente al año anterior se hacía referencia al deficiente funcionamiento de este órgano jurisdiccional tras la correspondiente comprobación de las quejas recibidas a través de la Fiscalía General del Estado.

Como allí se decía, ello determinó que se solicitara la colaboración del Consejo General del Poder Judicial en orden a conocer la razones que estaban determinando el retraso en el funcionamiento del mismo.

Por parte de dicho órgano constitucional se ha informado que la situación del mencionado juzgado ha determinado la incoación de un expediente disciplinario contra su titular, habiéndose solicitado por esta institución información sobre su resultado (8901344).

#### L. *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Tolosa*

En este caso, la investigación de las quejas ante la Fiscalía General del Estado permitió comprobar la existencia de una situación general de retraso en el funcionamiento de este juzgado en el que, al parecer, existían 120 procedimientos civiles conclusos en su tramitación y pendientes exclusivamente de ser resueltos por sentencia.

Ante la gravedad de esta situación y su incidencia en el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas el Defensor del Pueblo ha solicitado recientemente del Consejo General del Poder Judicial su colaboración en orden a informar de la real situación de este juzgado, de las causas que han determinado su actual paralización y de las medidas que pudieran adoptarse para normalizar definitivamente su funcionamiento, adecuándolo al postulado constitucional de eficacia (8918818).

#### M. *Juzgado de Primera Instancia número 2 de Valladolid*

Durante el curso del año 1989 se inició también en relación con este juzgado una investigación de carácter general ante el Consejo General del Poder Judicial, tal y como quedó reflejado en nuestro anterior informe, debido a la situación general de retraso por acumulación de asuntos, puesta de

manifiesto a través de los informes recibidos de la Fiscalía General del Estado como consecuencia de las quejas planteadas.

En el presente año, se ha recibido la información solicitada de dicho Consejo, en la que se califica la situación del juzgado como «caótica».

Se manifestaba también en dicho informe que para solucionar tal situación se adoptaron dos medidas: la liberación de reparto de este juzgado por un periodo de seis meses, el nombramiento de un magistrado de apoyo y un refuerzo de la plantilla hasta la puesta al día de las sentencias pendientes.

La primera medida comenzó a ponerse en práctica en el mes de julio de 1990 y en cuanto a la segunda, con fecha 26 de julio de ese año se designó el magistrado de apoyo interesándose también del Ministerio de Justicia el nombramiento del equipo auxiliar de apoyo (8803191).

#### N. *Juzgado de Instrucción número 2 de Mataró*

También se hizo referencia a la situación de este órgano jurisdiccional en nuestro anterior informe.

Como allí se exponía, las quejas recibidas en relación con este órgano jurisdiccional individualmente investigadas, como en todos los casos anteriores, ante la Fiscalía General del Estado, ponían de manifiesto una situación general de retraso en este juzgado. Ello determinó la apertura de la correspondiente investigación ante el Consejo General del Poder Judicial.

A pesar del tiempo transcurrido y de la directa incidencia de la cuestión expuesta en los derechos fundamentales que la Constitución reconoce, en el curso del año 1990 no se ha recibido todavía la información solicitada (8800581).

#### Ñ. *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Arenas de San Pedro*

Al igual que en los casos anteriores, también sobre este órgano jurisdiccional se han recibido diversas quejas que ponían de manifiesto su deficiente funcionamiento.

Iniciada ante el Consejo General del Poder Judicial la correspondiente investigación, pudo confirmarse la realidad de esta situación, afirmándose por el Consejo que el ritmo de trabajo de este juzgado se había ido deteriorando como consecuencia de la movilidad de los funcionarios.

Ello determinó que en mayo de 1990 el Consejo incluyera este juzgado en su plan de urgencia, incrementándose la plantilla con dos oficiales, un auxiliar y un agente que tomaron posesión en octubre pasado.

Se concluía manifestando que la normalización de este juzgado, tras la adopción de dichas medidas y la toma de posesión de un nuevo secretario titular, puede lograrse en un plazo aproximado de cuatro meses (9011669).

#### O. *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Betanzos*

En el informe correspondiente al año anterior, se daba cuenta de la investigación abierta ante el Consejo General del Poder Judicial como consecuencia de las quejas recibidas sobre este órgano jurisdiccional, con la finalidad de obtener información sobre la real situación del mismo y la incidencia en su funcionamiento de las previsiones contenidas en la Ley de Demarcación y Planta



Judicial, que prevé que en el partido judicial en el que esta localidad está incluida existan tres Juzgados de Primera Instancia e Instrucción.

En el curso del presente año ha tenido entrada la información elaborada por el Consejo, de la que se desprende que este juzgado ha venido padeciendo una excesiva acumulación de asuntos en relación a los medios personales y materiales de que disponía, lo que originó su inclusión en un plan de urgencia elaborado en el año 1987, dotándosele de un equipo de apoyo de la plantilla normal.

Manifestaba también el Consejo que al haber sido creados ya los tres Juzgados de Primera Instancia e Instrucción previstos en la Ley de Demarcación y Planta Judicial, la situación de los juzgados de Betanzos debe quedar normalizada en breve plazo (8717713).

#### P. *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Chiclana de la Frontera*

Como se exponía en nuestro último informe, han sido varias las ocasiones en que el Defensor del Pueblo se ha dirigido al Consejo General del Poder Judicial poniendo de manifiesto la situación de retraso que estaba caracterizando el funcionamiento de este juzgado.

La última de ellas fue como consecuencia de una queja que tras su debida investigación ante la Fiscalía General del Estado, permitió comprobar que en el proceso civil que afectaba al reclamante se dictó sentencia, como consecuencia de nuestra intervención, tres años y medio después de que el procedimiento quedara concluso.

Ello ha determinado que por el servicio de inspección del Consejo se haya propuesto la depuración de la posible responsabilidad disciplinaria en que haya podido incurrir el titular de este órgano jurisdiccional (8700185).

#### O. *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Granadilla de Abona*

En relación con este juzgado han sido también frecuentes las investigaciones efectuadas tanto ante la Fiscalía General del Estado y el Consejo General del Poder Judicial, como ante el Ministerio de Justicia.

Nuestra última investigación ante el Consejo, de cuya iniciación se daba ya cuenta en nuestro último informe, vino motivada como consecuencia de un procedimiento penal seguido por un presunto delito de robo con intimidación que hubo de concluirse mediante auto de sobreseimiento libre por haberse producido la prescripción del delito enjuiciado debido a la inactividad del juzgado.

Sin perjuicio de informar al reclamante de los derechos que pudieran asistirle al amparo de los artículos 121 de la Constitución y 292 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en la medida en que era ya conocida para el Defensor del Pueblo la situación general de retraso que caracterizaba a este juzgado, se inició de nuevo la correspondiente investigación ante el Consejo General del Poder Judicial, poniendo de manifiesto el caso objeto de dicha queja para que pudiera ser tenido en cuenta, con la finalidad de acelerar el ritmo de implantación de las previsiones contenidas en relación con esta localidad en la Ley de Planta, que establecía cinco juzgados en dicha localidad de los que tan sólo tres estaban en funcionamiento.

En la contestación recibida del Consejo y por lo que se refiere al caso concreto del procedimiento archivado por prescripción, se informó que no se había estimado procedente la incoación de un expediente disciplinario al titular del juzgado por entender que, con independencia de la situación concreta del juzgado en cuestión y el gran retraso de asuntos acumulados en el mismo, también habría prescrito la posible falta disciplinaria cometida.

En cuanto a la situación general del juzgado, se informaba que el Consejo había reiterado del Ministerio de Justicia la puesta en funcionamiento del cuarto juzgado, proponiendo asimismo añadir el quinto durante el año 1991, únicas medidas, a su entender, para que la Administración de Justicia en la localidad de Granadilla de Abona pudiera entrar en una vía de normalidad.

Ello ha determinado que recientemente el Defensor del Pueblo se haya dirigido al Ministerio de Justicia sugiriendo, de conformidad con lo informado por el Consejo General del Poder Judicial, la efectiva creación y puesta en funcionamiento de los dos juzgados de primera instancia e instrucción que aún restan para dar cumplimiento efectivo a las previsiones contenidas en la Ley de Planta sobre esta localidad (8509819).

#### R. *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Logroño*

Como consecuencia de la investigación de las quejas recibidas ante la Fiscalía General del Estado, se informó a esta institución que en este juzgado existía al parecer una importante acumulación de asuntos que estaba determinando «desde hacia mucho tiempo» un retraso sustancial en su actuación.

Iniciada ante el Consejo General del Poder Judicial la correspondiente investigación se informó al Defensor del Pueblo de la realidad de la situación expuesta, así como de que para paliar la misma se había incluido este juzgado en el plan de urgencia elaborado por el Consejo en el año 1988, siendo reforzado este juzgado con un juez, un oficial y dos auxiliares.

Dado que este refuerzo no fue suficiente para normalizar la grave situación de retraso que aún persistía, el Consejo incluyó de nuevo este juzgado en el plan de urgencia aprobado en 1990, solicitando del Ministerio de Justicia un refuerzo de plantilla consistente en un secretario, un oficial y dos auxiliares, no constando a ese Consejo que el mismo hubiera sido puesto en funcionamiento salvo el nombramiento de un oficial interino.

Se continuaba manifestando que la situación de este juzgado era aún deficiente en la última inspección realizada en julio de 1990, habiéndose propuesto por ello la rápida creación del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 7 de Logroño, lo que efectivamente tuvo lugar en noviembre de 1990, así como que el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 quedara exento de reparto durante seis meses.

Concluía el informe del Consejo manifestando que aún cuando estas dos últimas medidas habían supuesto una cierta mejoría en el funcionamiento de este juzgado, a su entender, la solución definitiva de la situación denunciada por esta institución requeriría el inmediato nombramiento del equipo de refuerzo solicitado, constituido por un secretario, un oficial y dos auxiliares.

A la vista de lo expuesto, el Defensor del Pueblo se ha dirigido recientemente al Ministerio de Justicia solicitando la dotación a este juzgado del equipo de personal auxiliar de refuerzo a que el Consejo General del Poder Judicial aludía en su informe (8918719).

#### S. *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Orihuela*

Como en los casos anteriores, la investigación de las quejas individuales que sobre este juzgado se han recibido, determinó que por la Fiscalía General del Estado se informara al Defensor del Pueblo que las razones del retraso producido en los concretos procedimientos a que aquéllas se referían, se debían fundamentalmente a que este juzgado había permanecido sin juez titular desde el 23 de

septiembre de 1989 hasta el mes de abril de 1990 en que fue nombrado un juez sustituto, careciendo igualmente de secretario titular.

En la medida en que esta situación ha afectado de forma directa al funcionamiento general de este juzgado, el Defensor del Pueblo se ha dirigido recientemente al Consejo General del Poder Judicial, solicitando su colaboración en orden a obtener información sobre las razones que han determinado que el juzgado permanezca vacante y sin cobertura por parte de juez sustituto o en régimen de provisión temporal, así como sin secretario titular durante el periodo de tiempo a que antes se hacía referencia (8702836).

T. *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 5 de Marbella*

Han sido también frecuentes las quejas recibidas sobre el funcionamiento del antiguo Juzgado de Distrito Marbella, actualmente Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 5.

De su investigación individual ante la Fiscalía General del Estado resultaron diversos informes de los que se desprende que el retraso constatado en los concretos procedimientos era debido, al parecer, a la acumulación del trabajo que pesa sobre estos juzgados, así como a la falta de personal.

Ello ha determinado la iniciación de la correspondiente investigación de carácter general ante el Consejo General del Poder Judicial.

A pesar de que esta información fue solicitada en abril del año en curso, todavía no ha tenido entrada la correspondiente contestación (8811265).

U. *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Villa franca del Penedés*

En el informe del pasado año se daba cuenta de las frecuentes quejas que se han venido recibiendo en relación con el funcionamiento de este órgano jurisdiccional, así como de la queja concreta que determinó la apertura de una investigación general sobre el mismo.

Dicha queja hacía referencia a un juicio de faltas en el que, celebrada la vista en enero de 1987, el titular del juzgado escribió a mano la correspondiente sentencia, sin que ésta hubiera sido transcrita a maquina y notificada posteriormente a las partes, hasta que esta institución intervino ante la Fiscalía General del Estado.

Por ello, y como en el último informe se manifestaba, esta institución se dirigió al Consejo General del Poder Judicial, solicitando una más amplia información acerca de las causas que habían determinado esta anomalía y si se trataba de una situación aislada en el funcionamiento de este órgano jurisdiccional o por el contrario debía considerarse un exponente de una situación general que, de ser cierta, afectaría a los postulados constitucionales del servicio público judicial.

La contestación del Consejo General del Poder Judicial, pone de manifiesto que las diligencias de información iniciadas por su comisión disciplinaria en relación con esta queja, habían concluido mediante acuerdo de archivo, porque «habiéndose extraviado los autos, se procedió a su rápida reconstrucción y se han entregado las indemnizaciones».

Sin perjuicio de que haya sido resuelto el caso concreto motivador de la presente queja, dado que la comunicación del Consejo General del Poder Judicial no hace referencia a los extremos aludidos en el escrito que esta institución le dirigió relativos a la Situación general de este órgano jurisdiccional, deberá remitirse nueva comunicación al mismo solicitando una ampliación de la información recibida (8807738).

## V. *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Collado Villalba*

En el informe anterior de esta institución se daba ya cuenta de la investigación iniciada ante el Consejo General del Poder Judicial sobre este órgano jurisdiccional ante el elevado número de quejas recibidas que, tras su investigación individual ante la Fiscalía General del Estado, ponían de manifiesto su deficiente prestación del servicio público judicial. Situación ésta que podría verse agravada con la conversión, ya efectuada, de este juzgado, antes de distrito, en otro de primera instancia e instrucción.

Recientemente ha tenido entrada en esta institución la contestación del Consejo General del Poder Judicial de la que se desprendía, que en la última visita de inspección practicada al mismo, se apreció que este juzgado soportaba una ingente carga competencial imposible de asumir con el personal que prestaba servicio en el mismo.

Manifestaba el Consejo en su informe que el Juzgado de Collado Villalba, como otros de la periferia de Madrid, ha experimentado un incremento de su carga competencial derivado esencialmente del incremento acelerado del número de personas que se han asentado en el partido judicial y que ha conllevado una agudización de la problemática judicial en todos los órdenes, ya se tenga en cuenta la jurisdicción civil como la penal.

Se añadía en esta comunicación que, en principio y como esta institución advertía la conversión del Juzgado de Distrito en Juzgado de Primera Instancia e instrucción, con idéntica plantilla, no supuso avances considerables en la marcha del juzgado ni tampoco se aceleró el ritmo de los procedimientos. El juzgado de Collado-Villalba tuvo que asumir el trabajo que tenía pendiente así como también la nueva problemática que supone la asunción de una jurisdicción plena en los órdenes civil y penal.

En consecuencia, afirmaba el Consejo, que la conversión del Juzgado de Distrito, de suyo, no produjo mejoría sensible en el estado del juzgado. No obstante, se destacaba que en la localidad de Collado Villalba se había creado un segundo juzgado que comparte actualmente la carga competencial con el antiguo.

Concluía el informe del Consejo General del Poder Judicial que, así las cosas, en un corto plazo puede producirse una mejoría, en la tramitación de los procedimientos y en la resolución de los asuntos otorgándose así una mejor protección al derecho de tutela que el artículo 24 de la Constitución encomienda a los jueces y tribunales (8810190).

## X. *Juzgado de Instrucción número 3 de Guadalajara*

Numerosas han sido también las quejas que afectaban al funcionamiento de este antiguo Juzgado de Distrito de Guadalajara y que, como en el informe anterior ya se señalaba, afectaban fundamentalmente a la fase de ejecución de sentencias dictadas en juicios de faltas con pronunciamientos en materia de responsabilidad civil.

La investigación iniciada ante el Consejo General del Poder Judicial ha permitido comprobar la deficiente situación de este juzgado que, según se nos ha informado, contaba con un refuerzo de plantilla que ha sido retirado y que «de no volverse a establecer, podría determinar una recaída en el retraso que el juzgado padeció anteriormente».

El contenido de este informe ha determinado que esta institución se haya dirigido recientemente al Ministerio de Justicia solicitando del mismo información en orden a la posibilidad de dotar de nuevo a este juzgado con la plantilla de refuerzo que le ha sido retirada (8912012).

### 6.1.5. *La justicia de menores*

En el informe correspondiente al año 1989 esta institución hizo referencia a la realización durante el curso del presente de una investigación de carácter general sobre la actuación de los distintos servicios públicos en relación con los menores de edad.

Esta investigación ha sido ya concluida y está ultimándose la redacción del informe definitivo.

Dicho estudio hace referencia a los diversos aspectos en que se manifiesta la intervención pública sobre los menores de edad, tanto en su actividad protectora, respecto de los menores necesitados de cualquier tipo de asistencia social, como en relación con los menores que han realizado algún comportamiento antijurídico.

En este apartado, integrado en el capítulo correspondiente a la actuación del Defensor del Pueblo en relación con los derechos fundamentales, deben exponerse, siquiera sea sintéticamente, algunas consideraciones ya contenidas en nuestro anterior informe en relación con la intervención pública sobre los menores que han realizado comportamientos delictivos. Y ello por cuanto dichas consideraciones afectan a estos derechos fundamentales, habiendo sido además recogidas algunas de ellas, en la misma línea sostenida por esta institución, en una reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de febrero de 1991 dictada en diversas cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas sobre algunos preceptos de la vigente legislación reformadora de menores.

En nuestro anterior informe se efectuaba un detenido análisis sobre la insuficiencia del actual marco normativo regulador de la situación de los menores que han realizado comportamientos delictivos, destacando su inadecuación a los preceptos constitucionales y la urgente necesidad de su sustitución por otro definitivamente adecuado a la Constitución.

Esta tesis ha sido igualmente sostenida por el Tribunal Constitucional en la sentencia mencionada en la que se subraya «la imperiosa necesidad de que, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica del Poder Judicial, las Cortes procedan a reformar la legislación tutelar de menores».

En el mismo sentido de lo ya manifestado por el Defensor del Pueblo en sus anteriores informes al Parlamento, el Tribunal Constitucional considera aplicable al proceso reformador de menores todos los derechos fundamentales que consagra el artículo 24 de la Constitución, declarando inconstitucional en este sentido el artículo 15 de la Ley de Tribunales Tutelares de Menores de 1948, si bien —y como esta institución también había advertido— no todos los principios y garantías exigidos en los procesos contra adultos hayan de aplicarse aquí en los mismos términos, como ocurre, por ejemplo, con el principio constitucional de publicidad.

Se trata, en definitiva, de que el proceso reformador de menores acoja, con las matizaciones expuestas, las garantías constitucionales que rigen para el proceso penal de los adultos y, entre ellas, la de la asistencia letrada y las derivadas del derecho a un juez imparcial, de donde deriva el principio de contradicción y, en consecuencia, la presencia en estos procesos de un acusador encamado en una figura distinta del juez que resuelva.

También se recogen en la sentencia citada diversas interpretaciones tendentes a hacer compatibles con la Constitución otros preceptos de la Ley de Tribunales Tutelares de Menores que atribúan a los jueces una discrecionalidad en la imposición de las medidas reformadoras incompatible con los principios constitucionales de seguridad jurídica y de legalidad o tipicidad de la pena. Cuestiones estas sobre las que el Defensor del Pueblo había llamado también la atención en idéntico sentido.

El ámbito propio, y en consecuencia limitado, de la cuestión de inconstitucionalidad ha determinado que el Tribunal Constitucional no se pronuncie sobre algunas otras deficiencias de la vigente legislación reformadora de menores sobre las que esta institución ha urgido también su reforma.

Así, resuelta ya por el Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad del actual proceso de reforma de menores y limitada, con arreglo a la interpretación dada por aquél, la absoluta discrecionalidad judicial en la imposición de las medidas, resta aún por modificar la vigente legislación adecuándola a las previsiones constitucionales en materias tan esenciales como la tipificación de las conductas que dan lugar a la imposición de una medida sancionadora; la consagración definitiva respecto de los menores de las garantías constitucionales de la detención y la elaboración de un marco legislativo uniforme que regule la ejecución de las medidas sancionadoras judicialmente acordadas, en el que se compatibilice el control judicial de dicha ejecución con la necesaria potestad organizatoria de la Administración al respecto.

De cuanto ha sido expuesto, y como el Defensor del Pueblo ha tenido ya ocasión de señalar, se desprende la inaplazable necesidad de elaboración de un nuevo y específico Derecho penal y procesal del menor que establezca un sistema de reacción penal o sancionador adecuado a la edad y circunstancias de los jóvenes infractores y que asegure que, en la aplicación de esta respuesta penal, se respeten todas las garantías que en un Estado democrático de Derecho deben rodear la imposición de restricciones a la libertad y demás derechos de la persona reconocidos por la Constitución a todos los ciudadanos, sean estos adultos o jóvenes.

Dado el vacío normativo necesariamente producido además por la reciente sentencia del Tribunal Constitucional en algunos puntos, la situación actual resulta insostenible pues, como esta institución también ha destacado, obliga al intérprete jurídico y fundamentalmente a los jueces que la aplican, a realizar una labor de integración del ordenamiento jurídico de tal calibre, que introduce un amplio margen de inseguridad jurídica en un terreno del que ésta debe estar absolutamente erradicada por el imperio estricto del principio de legalidad.

Tal situación de vacío normativo y de inseguridad jurídica, como el propio Tribunal Constitucional ha señalado, sólo puede corregirse de manera definitiva mediante la actividad del legislador.

#### *6.1.6. Inadecuación a la Constitución de la regulación del recurso de revisión en la Ley de Enjuiciamiento Criminal*

Se expone a continuación una recomendación que fue transcrita íntegramente en el informe correspondiente al año anterior por lo que procede aquí, tan sólo, su relato sucinto dando cuenta a esas Cortes Generales del curso seguido por ella ante sus destinatarios.

En dicha recomendación el Defensor del Pueblo sugería modificar la actual redacción de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en los preceptos en los que establece la legitimación para la interposición de este recurso.

Dichos preceptos distinguen en cuanto a la legitimación para la interposición del recurso de revisión dos fases o momentos distintos: el de la promoción y el de la interposición.

Actualmente la ley atribuye la legitimación para interponer este recurso exclusivamente al Ministerio Fiscal, bien cuando así lo estime necesario (artículo 957), bien en cumplimiento de la orden previa del Ministerio de Justicia, (artículo 956), dictada tras la incoación de un expediente administrativo promovido por las personas a que se refieren los artículos 955 y 961 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Estas personas, es decir, los penados, sus cónyuges, descendientes, ascendientes, hermanos o causahabientes, carecen de legitimación directa para interponer el recurso, pues la Ley de Enjuiciamiento Criminal sólo les faculta para iniciar un expediente administrativo ante el Ministerio de Justicia para que éste, si lo estima razonado, dirija una orden al Ministerio Fiscal para que éste interponga el recurso.

Si bien, aunque la Ley de Enjuiciamiento Criminal no lo contemple expresamente, nada impide que estas personas se dirijan directamente a la Fiscalía General del Estado para que sirviéndose ésta de la noticia que le proporciona el particular, plantee, si procede, el recurso de revisión.

En dicha recomendación se sostenía que este sistema de atribución de la legitimación para la interposición de este recurso no podía considerarse adecuado a las previsiones constitucionales y, en concreto, a la interpretación que de las mismas había realizado la jurisprudencia constitucional.

De la doctrina constitucional mencionada puede desprenderse que la regulación vigente del recurso de revisión penal al establecer un tamiz no judicial —atribuido al Ministerio de Justicia y a la Fiscalía General del Estado—, que hace las veces de «fase de admisión» del recurso, está sustrayendo al órgano jurisdiccional la posibilidad de valorar esta cuestión, además de privar al propio condenado de legitimación para su interposición.

En definitiva, las resoluciones citadas propugnan una reforma de la regulación actual del recurso de revisión, legitimando al condenado, con las cautelas necesarias, para su interposición y atribuyendo al tribunal el conocimiento previo de la admisibilidad del recurso, cuestión actualmente atribuida a la Fiscalía General del Estado y al Ministerio de Justicia.

Los orígenes de este recurso —ligados al derecho de gracia del Estado— y el indudable interés de éste en revisar las sentencias penales condenatorias injustas, no pueden determinar la privación al propio condenado de legitimación para la interposición de este recurso extraordinario.

Como ha señalado algún sector doctrinal, desde que la Constitución ha configurado un sistema de derechos fundamentales del individuo, no puede aceptarse que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses del penado sean transferidos con carácter exclusivo y excluyente, al Estado, como ocurre en la actual regulación del recurso de revisión, pues son privativos de la persona que los tiene.

De estas consideraciones se dio traslado en forma de la correspondiente recomendación al Consejo General del Poder Judicial, Fiscalía General del Estado y Ministerio de Justicia.

Por parte del Consejo se comunicó al Defensor del Pueblo que el Pleno del mismo había adoptado un acuerdo por el que, aceptando la recomendación de esta institución, se declaraba la conveniencia de modificar la regulación del recurso de revisión penal, en cuanto al sistema de atribución de la legitimación para su interposición, adecuándolo a las exigencias de la Constitución y a la interpretación que de la misma ha realizado el Tribunal Constitucional.

En cuanto a la contestación elaborada por el Ministerio de Justicia, en ella se informó al Defensor del Pueblo que dicho Departamento dio traslado de nuestra recomendación a la sección especial para la reforma procesal constituida en el seno de la Comisión General de Codificación, sección que ya concluyó sus informes sobre la situación actual de la legislación en lo que se refiere al proceso civil y al proceso contencioso administrativo.

Sin embargo, continuaba informando el Ministerio de Justicia, en lo que se refiere a la reforma del proceso penal, en la que se insertaría la propuesta del Defensor del Pueblo de modificación del recurso de revisión penal, se ha entendido por la referida sección especial que la reforma de dicho proceso está íntimamente ligada a la elaboración del nuevo Código Penal, por lo que dicha modificación podrá ser tenida en cuenta con ocasión de la reforma del mencionado Código.

Por último, recientemente se ha recibido también la información solicitada de la Fiscalía General del Estado, de la que se desprende que el Ministerio Fiscal comparte totalmente la preocupación del Defensor del Pueblo sobre la regulación actual del recurso de revisión en cuanto a la legitimación para su interposición, habiendo incluso elaborado un borrador sobre la materia que remitió en su día al Ministerio de Justicia, por si lo estimaba interesante para la reforma legislativa que en este punto consideraba, compartiendo el criterio del Defensor del Pueblo, necesaria y urgente.

Continuaba manifestando la Fiscalía General del Estado al Defensor del Pueblo que, no habiéndose producido todavía la necesaria reforma legislativa solicitada por esta institución, el

Ministerio Fiscal «ha hecho lo que está en sus manos y es que cuando decide, previa solicitud de las personas interesadas, no interponer un recurso de revisión por estimar que los motivos que se alegan no están comprendidos en el art. 954 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, fundamenta la decisión de no interponer dicho recurso y comunica esta resolución al interesado».

Concluía la Fiscalía General del Estado en su informe valorando «muy positivamente» la iniciativa tomada por el Defensor del Pueblo recordando el problema que tiene planteado nuestra legislación procesal penal en esta materia (8912033).

#### *6.1.7. Recomendación relativa a anomalías apreciadas en la tramitación de procesos penales en los que algún interviniente es extranjero*

Esta recomendación fue expuesta por primera vez en el informe a esas Cortes Generales correspondiente al año 1986 y estuvo motivada por las quejas recibidas que, tras ser debidamente investigadas ante la Fiscalía General del Estado, ponían de manifiesto la existencia de anomalías graves generadoras de indefensión, en la tramitación de procedimientos penales en los que algún interviniente era extranjero.

Efectivamente, de la investigación de las quejas se desprendía que en algunos juicios de faltas, siendo el encartado extranjero y sin domicilio conocido, la citación del mismo para juicio se efectuaba directamente en el Boletín Oficial del Estado o de la Provincia.

En otros casos, siendo el encartado en el juicio de faltas extranjero y con domicilio conocido en su país, su citación para comparecencia a juicio se había efectuado también directamente a través del «Boletín Oficial del Estado» o incluso de la Provincia.

En ambos supuestos, dictada sentencia condenatoria del extranjero así citado y declarada, en su caso, la correspondiente responsabilidad civil del mismo, tanto dicha sentencia como la tasación de costas posterior se notificaba igualmente al condenado a través de los «Boletines Oficiales» antes mencionados, ordenándose, a continuación y sin más, el archivo de las actuaciones.

En cuanto al primero de los supuestos —encartado extranjero sin domicilio conocido—, al omitirse el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 178 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal —aplicable por remisión establecida en el artículo 9 del Decreto de 21 de noviembre de 1952— con carácter previo a la citación por edictos, se produciría una infracción de las garantías procesales.

En apoyo de lo expuesto se citaba la sentencia del Tribunal Constitucional 118/1984, de 5 de diciembre.

Por lo que hace referencia al segundo de los supuestos —encartado extranjero con domicilio conocido en su país—, la infracción del artículo 24 de la Constitución Española en sus apartados 1 y 2 vendría dada por la no utilización de la técnica del auxilio judicial internacional prevista en los artículos 276 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 177 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En este caso, como en el anterior, la infracción expuesta genera también una doble repercusión; de un lado, la indefensión del condenado sin haberle dado la posibilidad de ser oído por la no utilización de los cauces legalmente previstos para su citación, y de otro, la del que obtuvo el reconocimiento de una indemnización en concepto de responsabilidad civil, al no poder obtener la ejecución de este pronunciamiento por haber sido archivada la causa, quedando, por tanto, frustrada la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos.

A la vista de estas consideraciones y dada la incidencia de la materia que acaba de exponerse en relación con los derechos fundamentales que nuestra Constitución reconoce, el Defensor del Pueblo sugirió a la Fiscalía General del Estado que valorase la necesidad de que por el Ministerio Fiscal, como parte que es en el proceso penal en el ejercicio de la acción pública, fueran adoptadas las



medidas procesalmente adecuadas para evitar situaciones de indefensión como las que acaban de describirse.

En los informes correspondientes a los años posteriores, el Defensor del Pueblo ha dado cuenta a esas Cortes Generales de la falta de contestación por parte de la Fiscalía General del Estado a esta recomendación a pesar de haber sido reiterada en diversas ocasiones y de afectar su contenido al derecho fundamental reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución.

En el curso del año 1990 ha tenido por fin entrada en esta institución la contestación de dicha Fiscalía General en la que se manifiesta que la recomendación del Defensor del Pueblo ha sido íntegramente aceptada y convertida en la instrucción 1/90 de la Fiscalía General del Estado que ha sido cursada a los Fiscales Jefes de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias Provinciales con la finalidad de que puedan evitarse las anomalías, a que esta institución hacía referencia, generadoras de indefensión (8512688).

## 6.2. *Administración de Justicia en la Jurisdicción Militar*

Las quejas sobre este concepto se pueden agrupar en los siguientes apartados:

### 6.2.1. *Demoras en los procedimientos judiciales instruidos*

El primer grupo de quejas presentadas se refiere, como en otros años, a las demoras existentes en los procedimientos judiciales instruidos en el ámbito de la jurisdicción militar.

En estos casos, se solicita un informe del Ministerio de Defensa y se insta de las autoridades competentes la urgente resolución del procedimiento, por los perjuicios ocasionados a los interesados y en afirmación de lo previsto en el artículo 24.2 de la Constitución, en cuanto a la necesidad de un proceso público sin dilaciones indebidas.

En el informe de 1989 ya se hacía referencia al expediente número 8915306, en que un ciudadano informaba a esta institución estar procesado por un presunto delito de desobediencia desde hacía 2 años y medio, sin que en el momento de comparecer ante el Defensor del Pueblo se hubiera celebrado, todavía, juicio oral.

El Ministerio de Defensa informó, en febrero de 1990, que esta persona fue absuelta del delito del que se le acusaba, y que la dilación en la tramitación de la causa se ha debido, fundamentalmente, a la necesidad de su reconstrucción por extravío, no adoptándose contra el letrado medida disciplinaria alguna por efecto de la prescripción de la falta que hubiera podido cometer.

En parecido sentido en la queja 9025581, la persona compareciente manifestó encontrarse procesado por presunto delito de desertión, cometido en agosto de 1986, sin haberse practicado diligencia alguna por el Juzgado que instruye su causa, desde hace más de 2 años, teniendo retenidos, por este motivo, sus haberes como militar profesional.

El Ministerio de Defensa, previo informe del Fiscal Jefe de la Sala quinta del Tribunal Supremo, ha comunicado a esta institución que se había procedido a señalar vista y fallo de esta causa, en varias ocasiones, siendo suspendido este acto por problemas de localización del procesado.

No obstante, «conocido el domicilio de esta persona a través de la comparecencia efectuada ante esa institución, se ha remitido exhorto para citarle formalmente a un nuevo señalamiento».

Por último el expediente 9029021, un letrado informa que, por un fallecimiento se siguió una causa, la número 66/81, de la Sexta Región Militar, que concluyó con sentencia de 8 de junio de 1982.

Por otra parte, según esta queja, el Consejo de Guerra constituido concluyó con una sentencia condenatoria para un soldado, tramitándose, además, una pieza separada de responsabilidad civil,

cuyo auto último, de septiembre de 1988, fue recurrido, sin que se haya dictado todavía resolución alguna.

Se ha solicitado informe del Ministerio de Defensa sobre las demoras denunciadas en la tramitación de este procedimiento judicial.

### 6.2.2. *Ejecución de sentencias*

Diversas personas han denunciado retrasos, por parte de la Administración militar, en la ejecución de las sentencias de los jueces y tribunales.

Así, en la queja 8920825, se ponía de relieve que el reclamante sufrió un accidente de circulación contra un vehículo militar, dictándose sentencia en 1986 por un Juzgado de Primera Instancia que declaraba la responsabilidad civil subsidiaria del Ministerio de Defensa.

En el momento de su comparecencia en el Defensor del Pueblo aún no se había cumplimentado la sentencia recaída.

Solicitado informe del Ministerio de Defensa, se participa a esta institución haberse realizado una transferencia, por la cantidad debida por ese Departamento, al Juzgado de Primera Instancia correspondiente.

En el expediente 9004107, un ciudadano manifiesta haber sido lesionado por un compañero cuando realizaba su servicio militar en la Armada, en 1985, por disparo de arma de fuego, iniciándose diligencias judiciales por estos hechos, que concluyeron con la condena de la persona procesada y con la fijación de la responsabilidad civil subsidiaria para el Estado.

Desde 1988, en que fue dictada esta sentencia, la persona afectada por el delito no había cobrado aún las cantidades judicialmente acordadas con motivo de las responsabilidades civiles derivadas de aquella.

Solicitado informe sobre este caso al Ministerio de Defensa, se comunicó que el Tribunal Militar Territorial Primero, había procedido a la ejecución de la sentencia, requiriendo al condenado el pago de la multa y de las responsabilidades civiles, siendo incumplido este requerimiento.

Por ello, el Tribunal había procedido a dictar una resolución en la que se acordó el embargo de los bienes de la persona condenada, para la satisfacción de estas responsabilidades.

Según el expediente 8910823, un ciudadano informa no haberse cumplido por el Ministerio de Defensa una sentencia, de febrero de 1989, de la Audiencia Territorial de Oviedo, recaída en virtud de un recurso contencioso administrativo por él presentado.

El Ministerio de Defensa informó a esta institución que «la aplicación de la sentencia dictada por la Audiencia Territorial de Oviedo, presenta dificultades específicas nacidas de la previa determinación de los criterios que deben presidir el modelo de carrera que ha de aplicarse a este ciudadano».

Por otra parte, se informa que «en estos momentos, este expediente se encuentra en la Asesoría Jurídica General del Ministerio de Defensa, que debe informar sobre el particular».

Se está a la espera del indicado informe a los efectos de fijar un definitivo criterio sobre los problemas suscitados en esta queja.

El expediente 9016870, se refiere a retrasos en la ejecución de una sentencia de un Juzgado de Instrucción de La Coruña, en que se declaraba la responsabilidad del Ministerio de Defensa en orden a hacer efectivo el pago de una cantidad.

En el informe recibido, este Departamento pone de relieve que la sentencia, de marzo de 1987, no fue notificada oficialmente a las autoridades militares, hasta un año y ocho meses después de dictada, pero que, no obstante, recientemente se ha abonado a la persona compareciente ante esta institución las indemnizaciones acordadas.

La queja que dio lugar al expediente 8911492, se refiere a la no satisfacción por parte del Ministerio de Defensa de la cantidad correspondiente a la responsabilidad civil subsidiaria derivada de una sentencia de junio de 1988, de un Juzgado de Distrito de Málaga, como consecuencia de un accidente sufrido con un vehículo militar en que falleció un soldado.

El Ministerio de Defensa ha comunicado haber solicitado al Juzgado que dictó la sentencia que informe sobre la cantidad adeudada, así como haberse requerido de los padres del soldado fallecido que acrediten su condición de herederos, para así solventar cuanto antes esta cuestión pendiente.

En el expediente de queja 8915292, sobre no libramiento, por parte del Ministerio de Defensa de una cantidad que, en reclamación de salarios, fijó una magistratura de trabajo de Burgos, en 1987, este Departamento ha informado que la Dirección General de Personal ha cursado instrucciones para el abono al reclamante de las cantidades declaradas en la indicada sentencia.

### 6.2.3. *Recursos judiciales contra sanciones disciplinarias*

En el informe del año pasado, se ponía de relieve haberse recibido en esta institución quejas de militares profesionales que mostraban su disconformidad por haber sido objeto de un arresto disciplinario impuesto por sus mandos y no poder recurrir jurisdiccionalmente el mismo.

Esta institución entendía que las sanciones disciplinarias impuestas a militares han de ser susceptibles de recurso jurisdiccional, cuando afecten al derecho a la libertad, en interpretación de las leyes procesales y disciplinarias militares, tomando en consideración la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, así como de las resoluciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre esta materia.

De las quejas recibidas, se deducía, por otra parte, que las notificaciones de sanciones impuestas a estos profesionales no contenían, en ocasiones, una indicación clara de cuales pudieran ser los recursos administrativos y jurisdiccionales que procedían, ocasionándose, por ello, una situación de indefensión en la persona sancionada.

Por tal razón se solicitó un informe aclaratorio del Ministerio de Defensa, comprensivo de los siguientes extremos:

A. En qué casos entiende ese Departamento que cabe interponer recurso contencioso-administrativo contra las sanciones impuestas con motivo de la comisión de una falta leve.

En particular, si estas sanciones comportan una privación de libertad.

B. Si en la notificación de la sanción de arresto disciplinario se hace expresión de los recursos que contra el mismo proceden.

El Ministerio de Defensa ha remitido un informe de la Asesoría Jurídica General, que expresa el criterio de ese Departamento sobre las cuestiones planteadas, el cual ha sido a su vez enviado igualmente a los Jefes de Estado Mayor de los tres Ejércitos.

De este informe se pueden resaltar las siguientes consideraciones:

A. Las sanciones que se pueden imponer a un militar por falta leve, según lo dispuesto en la Ley Disciplinaria de las Fuerzas Armadas, son las de reprensión, privación de salida de la unidad hasta 8 días o de permisos discrecionales hasta 1 mes y arresto de 1 a 30 días en su domicilio o en su unidad.

De éstos, solo la sanción de arresto de 1 a 30 días afecta, según este informe, a la libertad del individuo, siendo definida en el artículo 14 de la Ley 12/1985, de 27 de noviembre, como aquella que consiste en la restricción de libertad del sancionado.

Se trata, pues, de una restricción de libertad y no de una privación de la misma, como en el caso de los arrestos por falta grave.

De lo expuesto, deduce el informe, no caben imponerse sanciones privativas de libertad con ocasión de la comisión de faltas leves, quedando aquellas exclusivamente reservadas para sancionar las graves, manifestación admitida en el derecho comparado.

B. Respecto a los recursos que caben contra las sanciones por falta leve ha de señalarse, que la Ley Procesal Militar (artículo 468) establece que no se admitirá recurso contencioso-disciplinario militar, contra los actos que resuelvan recursos por falta leve, salvo lo dispuesto para el procedimiento contencioso-disciplinario militar preferente y sumario, del artículo 518, cuyo objeto es la impugnación de los actos sancionadores que afecten al ejercicio de los derechos fundamentales de la persona.

Este procedimiento especial, que guarda ciertas analogías con el previsto en la Ley 2/1978, de 26 de diciembre, constituye el cauce para obtener la tutela judicial efectiva en materia de sanciones disciplinarias por faltas leves, tal como ponía de relieve esta institución en el informe remitido al Ministerio de Defensa.

C. Por lo que se refiere a la pregunta formulada por esta institución, sobre si en las notificaciones de las sanciones impuestas se hace expresa indicación al afectado de los recursos que contra las mismas proceden, el Ministerio de Defensa informó lo siguiente:

«Tanto la Ley Orgánica 12/1985, como las instrucciones o circulares emanadas de los mandos militares superiores, exigen la notificación escrita de la sanción por falta leve, con expresa indicación de los recursos que cabe interponer contra la misma, plazo para impugnarla y autoridad ante quien debe interponerse.

Constituye la mínima exigencia del derecho a la defensa que en los procedimientos disciplinarios se ampara y respeta. Ello, por supuesto, no impide que en algún caso, la notificación pueda no practicarse correctamente, correspondiendo, entonces a la autoridad ante la que se recurre, conforme a las facultades concedidas en el artículo 53 de la Ley Orgánica 12/1985, entre las que se cuenta la de comprobar si se ha respetado el procedimiento establecido, dictar la oportuna resolución con los efectos anulatorios que proceda.»

#### 6.2.4. *Otras quejas*

Según la queja 9028688, la persona compareciente ponía de relieve que había solicitado del Ministerio de Justicia un certificado de penales, constando en el mismo un auto de rebeldía, de octubre de 1982, por méritos de una causa, instruida contra él, en 1980, por presunto delito de desertión.

No obstante, manifestaba este ciudadano que había cumplido su servicio militar en una unidad del Ejército, en 1977.

Con motivo de la tramitación de la queja el Ministerio de Defensa informó que el Tribunal Militar Territorial Tercero había acordado anular esta declaración de rebeldía (en octubre de 1990), publicándose esta anulación en el Boletín Oficial del Estado y siendo notificado al Registro Central de Penados y Rebeldes.

Por otra parte, se dictó asimismo auto de sobreseimiento definitivo en la causa instruida contra este ciudadano.

Según el expediente 9017631, un soldado había sido procesado y estaba pendiente de la celebración de un consejo de guerra, por hacer ciertos comentarios, reservadamente, a otro compañero, en la jura de bandera de unos reclutas.

Al parecer, un suboficial de paisano oyó estos comentarios y procedió a la detención de esta persona, llamando a tal efecto a la policía militar.

Solicitada información sobre este caso, el Ministerio de Defensa participó que el Fiscal de esta causa criminal iba a solicitar el archivo de la misma, sin declaración de responsabilidad criminal.

Según la queja 9028540, un guardia civil, interno en una prisión militar, solicitaba la intervención de esta institución por la posible infracción, en su persona, de una serie de derechos constitucionales, entre ellos la reserva en la comunicaciones telefónicas.

Se ha informado a esta institución haberse iniciado diligencias judiciales por si estos hechos pudieran reunir los caracteres de un ilícito penal, ante un Juzgado Togado Militar Territorial de Burgos.

Se está a la espera de la conclusión de estas diligencias.

### 6.3. *En el ámbito de la administración de los Servicios Sociales*

En el informe correspondiente al año 1989 se daba cuenta de la rectificación del erróneo criterio que el Instituto Nacional de Servicios Sociales sustentaba en torno a la presunta irrecurribilidad de las resoluciones dictadas en materia de asistencia social, señalándose que dicha entidad gestora había procedido a dictar la Circular 3/1/1989, de 2 de febrero, en la que, como consecuencia de las actuaciones llevadas a cabo por esta institución, se sustituyó el denominado «escrito de reconsideración», que se había establecido en relación con las ayudas previstas en favor de las personas con minusvalía, por el reconocimiento de la facultad, que asiste a los interesados, de interponer reclamación previa a la vía jurisdiccional laboral contra las resoluciones definitivas de las Direcciones Provinciales y de la Dirección General del citado Instituto.

En el año al que se refiere este informe se han realizado actuaciones por idéntico motivo ante la Diputación Foral de Vizcaya, al recibirse una queja en la que se observaba que en la notificación de la correspondiente resolución se indicaba la posibilidad de que la interesada presentara el llamado «escrito de reconsideración». Las actuaciones concluyeron al comunicar la citada Diputación que había quedado subsanado el defecto observado y que una vez recibida la circular del Instituto Nacional de Servicios Sociales, se había procedido a modificar el contenido de las notificaciones (queja 8900102).

En un sentido idéntico, la Dirección General del Instituto Español de Emigración, aceptando la recomendación formulada al efecto por esta institución, comunicó que se habían impartido instrucciones a las Direcciones Provinciales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para que las resoluciones que se dicten en aplicación de los programas de ayudas en favor de emigrantes se acomoden a lo previsto en el artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en especial en lo que atañe a la expresión de los recursos que contra dichas resoluciones procedan, coadyuvándose, en esta forma, a la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva de los intereses legítimos de los ciudadanos, conforme a lo que previene el artículo 224.1 de la Constitución.

La Dirección General del Instituto Español de Emigración señalaba asimismo que en el articulado de las primeras órdenes ministeriales que regulasen los indicados programas se haría una mención específica a las recomendaciones efectuadas por esta institución. Así ha acaecido, en efecto, en las Ordenes de 9 de enero de 1991, donde se prevé de forma expresa que las resoluciones se notificarán a los interesados indicando los recursos que contra las mismas pueden ser interpuestos (queja 8912 144).

En otro orden de cosas, la imposición del requisito de tener un periodo mínimo de residencia en el municipio para poder participar en un proceso de selección para ocupar unas plazas en una guardería infantil durante la campaña de recogida de la aceituna, motivó la remisión de una recomendación al Ayuntamiento de Jamilena (Jaén), dirigido a la eliminación de dicho requisito, por entenderlo contrario a los artículos 14, 19, 35 y 139 de la Constitución Española. Al mismo tiempo, se recomendó al citado Ayuntamiento que en las futuras convocatorias para la cobertura de las plazas citadas se reconociera el derecho de los interesados a interponer los correspondientes recursos en vía administrativa y en vía jurisdiccional, tanto contra la convocatoria, como contra los resultados de la selección que se efectúe. Esta recomendación venía dada por el hecho de que en las bases de la convocatoria se señalaba textualmente que no cabía «impugnación ni recurso alguno contra la presente convocatoria, ni contra la selección de este personal», circunstancia que, al pretender la inimpugnabilidad de unos actos administrativos, debe considerarse directamente contraria al artículo 24.1 del texto constitucional.

En su respuesta, el Ayuntamiento de Jamilena señaló que se aceptaban las recomendaciones efectuadas, tomándolas en consideración para las siguientes convocatorias que realice dicha entidad local (queja 8811605).

## 7. REEDUCACION Y REINSERCIÓN SOCIAL COMO PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LAS PENAS PRIVATIVAS DE LIBERTAD (ARTÍCULO 25.2 DE LA CONSTITUCIÓN)

Es necesario insistir en la situación de los internos clasificados en primer grado de tratamiento. En todos los informes anteriores de esta institución se ha recordado la configuración legal y reglamentaria de este grado penitenciario. De la misma manera, se ha puesto de manifiesto la necesidad de que en la vida cotidiana de los centros queden claras las diferencias entre el primer grado de clasificación, la aplicación del artículo 10 de la Ley Orgánica General Penitenciaria y la sanción de aislamiento, que son situaciones diferentes. Para cada una de ellas la legislación penitenciaria adopta distintas prescripciones, bien sea graduar las medidas correctoras de comportamientos concretos o establecer el tipo adecuado de tratamiento para este tipo de internos.

En el informe parlamentario correspondiente al pasado año ya se valoró el contenido de la circular de la entonces Dirección General de Instituciones Penitenciarias de 26 de junio de 1989 que establecía unas normas comunes-tipo para internos clasificados en primer grado. Esta circular supuso un paso importante en la línea de unificar los criterios regiminales en la aplicación de la legislación en este punto.

La actual Secretaría General de Asuntos Penitenciarios ha remitido las pertinentes indicaciones a los equipos de tratamiento y a las juntas de régimen de los centros, con un efecto que puede considerarse, de momento, positivo y buena prueba de ello es la paulatina disminución del número de resoluciones por las que se clasifica a internos en primer grado (Puerto de Santa María I). Sin embargo en nuestras visitas a estos centros a veces se aprecia todavía un rigor excesivo en la aplicación de este régimen y la falta casi absoluta de actividades.

Conviene insistir en tres puntos fundamentales que dificultan una más adecuada aplicación de la legislación a estas situaciones.

1.º De una parte hay que recordar que, a menudo, los equipos de observación y tratamiento conceden tanta importancia a la observación de la conducta del interno como a las faltas que constan en su expediente. Estas, la mayor parte de las veces son consecuencia directa de los «partes», que en

ocasiones se producen por motivos triviales, si bien tienen una repercusión en la vida del preso desproporcionada a la falta efectivamente cometida.

2.º Por otro lado, los equipos deberían cuestionarse la eficacia de un tratamiento que se limita casi exclusivamente a la clasificación en primer grado y la confirmación en éste a lo largo de cuatro, seis y hasta ocho años con lo que ello supone en el régimen de vida del interno: veintidós o veintitrés horas al día en la celda, completamente sólo, ausencia casi absoluta de actividades, etc. En estos casos el deterioro de la personalidad es tal que hace prácticamente imposible la progresión del preso; la situación genera agresividad, la agresividad provoca faltas y las faltas impiden la progresión de grado.

3.º Por último la vigilancia médica en estos internos debe ser especialmente cuidadosa. La ya citada circular recuerda que el médico debe visitar diariamente a los internos de la primera fase de este grado, elevando un informe semanal sobre el estado psico-físico, régimen alimenticio y condiciones sanitarias generales de estos internos. Sin embargo no siempre se hace, ya que a veces es el funcionario el que pregunta al preso si quiere ver al médico. Por ello los directores de cada centro, las inspecciones y en última instancia la administración penitenciaria deben exigir el más estricto cumplimiento de esta norma.

En este mismo orden de cosas esta institución estima que la asistencia y control psiquiátrico de estos internos debería ser permanente y no sólo cuando, a juicio del médico de la prisión, se pueda producir un episodio patológico concreto. Quizá así las juntas de régimen y los equipos de tratamiento dispondrían de un conocimiento más exacto de la personalidad de estos internos lo que redundaría en un mejor tratamiento penitenciario haciendo más fácil la prevención de posibles conflictos.

## 8. DERECHO DE PETICION (ARTICULO 29 DE LA CONSTITUCION)

El artículo 29 de la Constitución, reconoce el derecho de petición a todos los españoles y señala una limitación al ejercicio de este derecho para los miembros de las Fuerzas Armadas, al disponer que no les es aplicable el derecho de petición colectiva.

Asimismo, el derecho de petición en las Fuerzas Armadas está regulado específicamente por el artículo 199 de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, aprobadas por la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, en el que se dispone que el militar sólo podrá ejercer el derecho de petición individualmente, y en los casos y con las formalidades que prevea la ley.

Con anterioridad a la promulgación de las vigentes Reales Ordenanzas, se reguló el derecho de petición para los miembros de las fuerzas e institutos armados por Decreto 93/1962, de 18 de enero, adaptado a las peculiaridades de los Ejércitos este derecho, regulado con carácter general por la Ley 92/1960, de 22 de diciembre.

También debe tenerse en cuenta la Ley de Régimen Disciplinario Militar que contempla, entre otras, como falta leve «hacer reclamaciones o peticiones en forma o términos irrespetuosos o prescindiendo del conducto reglamentario» (apartado 12 del artículo 8) y, la más genérica, la contenida en el apartado 33 de ese mismo artículo: «Las demás que, no estando castigadas en otro concepto, constituyan leve desobediencia o ligera irrespetuosidad para con los jefes y superiores, infieran perjuicio al buen régimen de los Ejércitos o consistan en la infracción u olvido de alguno de los deberes que señalan las Reales Ordenanzas y demás disposiciones que rigen la Institución Militar.»

En la institución militar, el derecho de petición presenta, a nuestro juicio, una importancia relevante dadas las lógicas y naturales restricciones impuestas a los militares en el ejercicio de otros

derechos fundamentales y libertades públicas, constituyendo, a consecuencia de ello, un muy valioso instrumento de estos profesionales para salvaguardar lo que consideran sus derechos profesionales.

En relación al ejercicio de este derecho por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas, se ha recibido en esta institución la queja número 9027492 en la que se pone de relieve la existencia de posibles condicionamientos que pueden haber llegado a restringir indebidamente este derecho en el caso en cuestión.

Los hechos expuestos en el citado escrito son, en síntesis, los siguientes:

En ejercicio del derecho de petición, el interesado remitió una instancia a la autoridad militar competente solicitando un cambio de destino, en razón de la enfermedad que padecen su esposa e hijo.

En contestación a su petición, se le comunica que no es posible atender a la misma en razón a las circunstancias y necesidades del servicio en el momento en que se formulan.

Transcurridos tres meses, y entendiendo que habían podido variar estas circunstancias, el interesado reitera su petición mediante nuevo escrito, que tiene como contestación otro de la Administración militar competente en el que además de indicarle que su petición ya fue denegada y que son numerosos los escritos al amparo del derecho de petición, referentes a destinos, se contiene la siguiente manifestación:

«En consecuencia, al poderse considerar la petición del interesado una repetición de la anterior, le comunico que una nueva podría ser considerada como un perjuicio al buen régimen de los Ejércitos que recoge el punto 33 del artículo 8 del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.»

A la vista de estos antecedentes, y estimando que los mismos pudieran revelar una práctica administrativa restrictiva no amparada en la legislación vigente, se ha iniciado, con carácter de oficio, la oportuna investigación ante el Ministerio de Defensa en relación con esta queja.

## 9. OBJECION DE CONCIENCIA

### 9.1. *Prestación social sustitutoria*

Por el contenido de las quejas recibidas, se aprecia un cierto desplazamiento en cuanto a los problemas que los ciudadanos someten a esta institución, vislumbrándose una variación en las mismas, al incrementarse las relativas a diversos aspectos de gestión del servicio de la prestación social sustitutoria.

En este sentido, han aumentado las quejas que se refieren a retrasos por parte de la Oficina para la Prestación Social de los Objetores de Conciencia en las operaciones de clasificación y, fundamentalmente, en la incorporación en el puesto de actividad.

Así, un grupo numeroso de quejas (entre otras, la 8918410, 9016831, 9021466, 9022522, 9023525), aluden a los notables retrasos que se están produciendo en las incorporaciones a los destinos.

Asimismo, las personas que han comparecido nos ponen de relieve que en estos casos la Oficina para la Prestación Social no proporciona una información precisa sobre los plazos y fecha concreta en la que deben efectuar su incorporación.

Esta situación de incertidumbre, que según manifiestan los promoventes, puede alcanzar en algunos casos más de dos años contando desde la fecha en que son reconocidos por el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, les origina perjuicios personales y profesionales por cuanto el



tener pendiente, a fecha no determinada, el cumplimiento de esta obligación les impide desarrollar o planificar cualquier tipo de actividad profesional, sumándose a ello el dato de la edad y las dificultades objetivas que presenta una incorporación tardía al mundo laboral.

Cabe destacar la queja número 9022522, en la que el ciudadano expone que le fue reconocida la condición de objetor con fecha 27 de septiembre de 1988 y que, el 7 de enero de 1990, es decir, dos años después, recibe un escrito de la Oficina para la Prestación Social instándole a elegir destino, sin que dicha Oficina le hubiera aportado con anterioridad información sobre el particular.

También merece resaltarse la queja número 9016831 en la que el ciudadano manifiesta su disconformidad por el largo espacio de tiempo que media desde la declaración de la condición de objetor de conciencia y la incorporación en el destino asignado, y ello a pesar de haber solicitado insistentemente de la Oficina su pronta incorporación.

Las quejas examinadas ponen de relieve la inexistencia de plazos para la Administración en orden a procurar que los sometidos al cumplimiento de la prestación social sustitutoria conozcan con la razonable antelación, tanto los plazos para las distintas operaciones de clasificación como la fecha de su incorporación al destino.

Lógicamente, de esta indefinición derivan trascendentes consecuencias para estos ciudadanos que no pueden adecuadamente planificar su futuro profesional y personal, mientras que, por el contrario, se ven sometidos a rigurosos plazos para obtener los derechos que la Ley de Objeción de Conciencia les reconoce.

Admitidas a trámite tales quejas, se recabó informe de la Oficina para la Prestación Social de los Objetores de Conciencia sobre los siguientes extremos:

1.º Causas que están motivando la no incorporación en el puesto de actividad en los plazos establecidos en la Ley 48/1984, de 26 de diciembre, reguladora de la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria y el Reglamento que la desarrolla.

2.º Qué información se proporciona a los objetores que se encuentran en situación de disponibilidad a los fines de que estas personas puedan efectuar una adecuada planificación de su futuro.

3.º Qué medidas correctoras se están adoptando para paliar las demoras que, al parecer, se están produciendo en la incorporación a la situación de actividad de los objetores de conciencia, en orden a evitar los perjuicios personales y profesionales que esta situación está causando.

En el informe remitido por la Oficina para la Prestación Social Sustitutoria, se señalan las causas que, con carácter general, han podido originar los retrasos en la gestión de la prestación social y la actividad que desarrolla dicho centro directivo para lograr un ritmo adecuado de incorporaciones.

En este sentido, y por lo que se refiere a las posibles causas de estos retrasos, se precisa que desde el año 1985 muchos objetores han podido ejercer su derecho de quedar exentos del servicio militar, de acuerdo con la Ley 48/1984, sin que, correlativamente, debido a la falta de un desarrollo normativo de la citada ley, se les recabara de hecho el cumplimiento de la prestación social sustitutoria.

Asimismo se pone de relieve que, para atender esta situación, el Gobierno aprobó el Real Decreto 1442/1989, de 1 de diciembre, que permitió lograr un ritmo normal en las incorporaciones.

No obstante, y como consecuencia de la sentencia del Tribunal Supremo que anuló el Reglamento de la Prestación Social Sustitutoria, se vuelve a condicionar este ritmo.

Por lo que se refiere a la información que se proporciona a los objetores de conciencia en situación de disponibilidad, la Oficina pone de relieve que, inmediatamente al reconocimiento como objetor de conciencia por el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, se procede a su clasificación y, como primera medida, se pone en contacto con estas personas al objeto de indicarles

que se encuentran sujetas al régimen de la prestación social y remitiéndoles un folleto informativo sobre sus derechos y obligaciones.

Finalmente, se significa que la Ley de Objeción de Conciencia no establece plazo para la incorporación a los puestos de actividad, indicando que el único plazo establecido es de carácter reglamentario, según el artículo 32.2, el cual sólo afecta a aquellos objetores que han sido declarados útiles. Clasificación, por otra parte, que se produce necesariamente después de iniciar el período de disponibilidad.

A la vista de esta información, esta institución considera que, aun valorando las condiciones objetivas y dificultades que la gestión de este servicio presenta, deben adoptarse medidas para lograr que las personas sometidas al cumplimiento de la prestación social obligatoria tengan conocimiento, con suficiente antelación, de la fecha en que serán incorporadas al puesto de actividad y, en este sentido, que las operaciones de clasificación sean resueltas de manera equivalente y en plazos análogos a los previstos para quienes realizan el servicio militar.

En razón de estas consideraciones, se solicitó un informe complementario interesando, en particular, el número de objetores declarados útiles a los que aún no se ha comunicado su incorporación al puesto de actividad y si las operaciones de clasificación estaban sometidas a plazos.

En el informe remitido por la Oficina para la Prestación Social se pone de relieve que los objetores de conciencia una vez clasificados útiles permanecen en la situación de disponibilidad como máximo un año (artículo 32.2 del Reglamento de la prestación social de los objetores de conciencia). Para instrumentar este precepto al objetor de conciencia se le remite junto a la notificación, una bolsa de actividad, un impreso de manifestación de preferencia y un folleto informativo. En esta bolsa de actividad se especifican los programas previamente concertados con todas sus características. Entre éstas se incluye el mes de incorporación que ha de encontrarse en todo caso dentro del año siguiente a la fecha de declaración de utilidad.

En este informe, se indica asimismo que desde diciembre del pasado año hay 4.398 objetores clasificados útiles y pendientes de incorporación, estando prevista ésta entre los meses de marzo y noviembre de 1991 (dentro del año siguiente a la fecha en que se ha producido la clasificación de útil).

Finalmente, se indica que, aún cuando la clasificación no está normativamente sometida a plazos, de hecho se lleva a cabo como ha quedado descrito en plazos análogos a los del servicio militar obligatorio.

## 9.2. *Demoras en solicitudes de exención del cumplimiento de la prestación o de aplazamiento de la incorporación*

Otro grupo de quejas que han dado lugar a la intervención de esta institución, hacen referencia a la dilatada tramitación de solicitudes de exclusión o de aplazamiento por parte de la Oficina para la Prestación Social.

Así, en la queja número 9017562, el interesado indicaba que dirigió, con fecha 1 de marzo y 11 de mayo de 1989, escritos a la Oficina solicitando la exención del cumplimiento de la prestación social sustitutoria, al padecer una miopía en grado superior a la prevista en el cuadro médico de exclusiones y que al no recibir contestación a sus solicitudes remitió un nuevo escrito, con fecha 22 de febrero de 1990, sin que a la fecha de su comparecencia ante esta institución, que tuvo lugar en abril de ese año, hubiera recibido resolución expresa a su solicitud.

Iniciada la correspondiente investigación, se recibe el informe de la Oficina para la Prestación Social en el que se proporciona información detallada de los trámites seguidos en el expediente instruido al reclamante.

De conformidad con las misma, se comprueba que en resolver el expediente se ha tardado más de un año, pues el mismo se incoa el 11 de mayo de 1989 y el interesado no recibirá, hasta el 31 de julio de 1990, una comunicación de la Oficina, en la que se le indica que debe personarse el 13 de septiembre de 1990 para reconocimiento médico.

Similar problema de demoras se plantea en la queja 9024388. En este caso, el ciudadano compareciente manifiesta su desacuerdo con la actuación seguida por el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia al no resolver su petición de reconocimiento de servicios previos, posponiendo su resolución al momento en que se efectuara la prestación social sustitutoria. El interesado manifestaba su rechazo a esta decisión del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, al considerar que tenía derecho a conocer con la suficiente antelación el tiempo exacto que debía durar el período de actividad a cumplir, una vez descontados, en el caso de ser reconocidos, los servicios previos.

Solicitada información sobre este caso, el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, participa que, efectivamente el reclamante presentó solicitud y documentación para posible reconocimiento de servicios previos y se le comunicó, acusándosele recibo, que sería resuelta su petición de acuerdo con el artículo 74.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo (guardando un orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza y teniendo en cuenta el gran volumen de trabajo que tiene la Secretaría del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia).

También en este caso se comprueba que la petición se demoró más de un año en ser resuelta y, finalmente, le fueron reconocidos 1.397 días de servicios previos a los efectos de la prestación social sustitutoria que debía cumplir.

### 9.3. *Otras quejas*

También merece detenerse, aunque sea brevemente, en los escritos que se vienen recibiendo, remitidos por jóvenes que exponen su desacuerdo con el vigente marco jurídico de la objeción de conciencia.

En estos escritos los interesados sostienen que la normativa vigente no respeta el contenido de su derecho a la objeción de conciencia y manifiestan su opción personal de rechazar activamente este marco legal, integrándose en la denominada posición de « insumisión».

En razón de esta posición y ante las eventuales responsabilidades penales que se pueden derivar, los interesados solicitan que esta institución efectúe un seguimiento de su caso particular.

El Defensor del Pueblo, en estos casos, limita su intervención, a informar a estas personas del contenido de la sentencia del Tribunal Constitucional, de 27 de octubre de 1987, con motivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto en su día.

También, en este mismo apartado, debe hacerse mención de las quejas que tienen por objeto denunciar la situación de aquellas personas que, al no acatar el régimen jurídico de la objeción de conciencia, se encuentran en prisión preventiva en establecimientos penitenciarios militares, al seguirse contra ellos una causa penal militar por su negativa a incorporarse a filas.

El contenido de estas quejas suscritas, en algunos casos, por asociaciones o terceras personas interesadas, tienen por objeto, básicamente, denunciar las condiciones penitenciarias de estos internos.

Considerando que el asunto de fondo planteado hace referencia al especial régimen penitenciario al que están sometidas estas personas, su exposición particularizada se desarrolla en el apartado destinado a prisiones militares.

## 10. DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA

Capítulo especial, por el número de quejas recibidas y las actuaciones de oficio seguidas por esta institución, lo forma el que se refiere al grado de reconocimiento, por parte de la Administración, de las libertades públicas, proclamadas en el artículo 13 de la Constitución Española.

En efecto, a lo largo del año 1990, se ha notado un incremento de quejas sobre extranjería, quizás justificado por el amplio marco de discrecionalidad que tiene la Administración en esta materia, la inmediata ejecutividad que suele caracterizar a las resoluciones administrativas adoptadas, sin olvidar la situación de indefensión, a veces sobrevenida al extranjero por desconocer los derechos que constitucionalmente le son reconocidos, así como los mecanismos legales de defensa en un país distinto al suyo.

Además, se ha apreciado en esta materia la carencia de un control suficiente con respecto a algunas intervenciones practicadas por agentes de las fuerzas y cuerpos de seguridad, habida cuenta de las circunstancias en que éstas en ocasiones tienen lugar.

Por otra parte, se ha constatado que, en algunos casos, no se produce una correcta aplicación por parte de la Administración, de la legislación vigente y que ésta al resolver los procedimientos y expedientes instruidos en la materia no siempre pondera suficientemente las circunstancias concurrentes en cada caso concreto, aplicándose con mayor frecuencia de lo deseable en estas resoluciones administrativas un cierto grado de automatismo.

Como en otros años, han comparecido ante esta institución, no sólo los extranjeros afectados por una decisión administrativa, o sus familiares, sino también organismos de relevancia en esta materia (ACNUR y CEAR), diversas asociaciones de defensa de los extranjeros (Delegación Diocesana de Inmigrantes, COMRADE, etc.) y letrados que asisten a aquellas personas.

Estas circunstancias vienen originando, también, un incremento de las quejas recibidas en días festivos, motivo por el cual el servicio de guardia de esta institución ha aumentado el número de sus intervenciones.

Por lo que se refiere a las relaciones mantenidas con la Administración pública, con ocasión de la solicitud de los diversos informes sobre extranjería, hay que añadir, una vez más, el problema añadido, de la no existencia de un órgano unitario que conozca de estos casos, teniendo que proceder esta institución en cada caso a plantear la queja ante cada una de las autoridades o funcionarios encargados de la tramitación de los diversos expedientes, con la diversidad de criterios que esta práctica viene originando.

No obstante, recientemente se ha mantenido una intensa y fructífera relación con la Dirección General de Política Interior, que ha procedido a la remisión de informes que le han sido solicitados y a la adopción de diversas sugerencias que le han sido planteadas.

### 10.1. *Aplicación de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España*

#### 10.1.1. *Entradas en territorio nacional*

Son casos en que al extranjero no se le permite la entrada en territorio español por cuanto el funcionario encargado de su admisión aprecia que no reúne los requisitos exigidos por la legislación vigente, en concreto, visado de entrada, medios económicos, billete de regreso a su país, etc.

Como en años anteriores, valorándose el ámbito de discrecionalidad administrativa en estos casos, esta institución únicamente ha intervenido, desplazándose incluso a los puestos fronterizos,

cuando la Administración ha utilizado indebidamente este ámbito de discrecionalidad, no atendiendo las circunstancias concretas del extranjero y causándole un perjuicio innecesario e injustificado.

Se ha observado, en ocasiones, que algunos funcionarios aplican la normativa vigente, en concreto la Orden Ministerial de 28 de febrero de 1989, que regula la exigencia de medios económicos suficientes para entrar en territorio español, con criterios distintos para casos análogos, creando conceptos restrictivos no previstos en la norma (como la exigencia de un aval del consulado correspondiente), para que les sea permitida la entrada y no efectuando siempre las diligencias averiguatorias que deberían haber practicado para una mejor comprensión del caso concreto.

Por las disfunciones a que antes se ha hecho referencia, esta institución ha puesto en conocimiento del Ministerio del Interior, la necesidad de que se proceda a una interpretación unitaria de esta normativa, por parte de los funcionarios adscritos a estos servicios y que no se efectúe una interpretación distinta de la norma, según cada una de las dependencias existentes.

Son múltiples las actuaciones de esta institución cerca de las distintas comisarías de fronteras, solicitando información sobre los motivos por los que no se permite la entrada de extranjeros que alegan cumplir los requisitos de admisión antes señalados.

Relevante es la queja 9028193, con motivo de la cual comparece un ciudadano español manifestando que a la persona con la que convive, de nacionalidad chilena, no se le permitía su entrada en España, por parte de funcionarios de la comisaría del aeropuerto de Madrid-Barajas, a su regreso de un viaje de vacaciones que había realizado a Chile.

Se alegaba por los funcionarios actuantes que no traía dinero suficiente en efectivo para su estancia en España y tampoco billete de vuelta a su país, sin realizarse ningún otro tipo de investigación sobre su situación real.

Personados funcionarios de esta institución en las dependencias de esta comisaría, se mantuvo una entrevista con estos funcionarios policiales y con la persona que convivía con esta ciudadana extranjera, comprobándose la veracidad de esta situación de convivencia, desde hacía años; que los mismos estaban efectuando los trámites necesarios para contraer matrimonio y que el expediente de la persona que se pretendía rechazar se encontraba en trámites de documentación en el Gobierno Civil de Barcelona.

Finalmente, tomada en consideración también su situación personal, por cuanto era diabética y necesitaba cuidados especiales, habiendo estado durante todo el día en la zona de tránsito del aeropuerto, le fue permitida, finalmente, la entrada en España.

#### 10.1.2. *Exención de visado*

Son casos en que la persona extranjera solicita del Ministerio del Interior la exención de uno de los requisitos exigibles para obtener los correspondientes permisos de residencia o trabajo, cual es la obtención de un visado especial en la representación diplomática de España en su país.

Esta institución, ha intervenido cerca de los distintos gobiernos civiles, únicamente, en aquellos casos en que se alegan motivos excepcionales y al ciudadano en cuestión se le pueden originar perjuicios al obligarle a regresar a su país a proveerse de estos documentos.

Así, en el expediente 8913117, la Delegación del Gobierno en Madrid, acepta la sugerencia de esta institución de conceder la exención de visado a una persona guineana, que iba a ser expulsada de España, no obstante venir residiendo desde hace años en nuestro país y con cuatro hijos, uno de ellos de nacionalidad española.

En el mismo sentido, el expediente 8920022, en el que la Delegación del Gobierno modifica su criterio anterior y concede este beneficio a un palestino, que se encontraba casado con una española, desde hacía más de un año.

Por estos mismos motivos, de índole familiar o de arraigo en nuestro país, se concede exención de visado a distintos extranjeros, con ocasión de la tramitación de los expedientes 9026142, 9002279 y 8919390, así como a un colombiano que llevaba residiendo en España desde 1983, después de haber sido amnistiado en su país, por su pertenencia al grupo M-19, siendo amenazado de muerte por grupos paramilitares colombianos si volvía (expediente 9022084).

No obstante, en otros casos, la Administración no toma en consideración las circunstancias familiares que se hayan podido aducir por el solicitante y no otorga, en consecuencia, esta exención, prevista en el artículo 5 del Real Decreto 1119/86, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/85.

Este es el caso del expediente 9013376, en que la Delegación del Gobierno de Madrid, informa a esta institución la no concesión de la exención de visado a un ciudadano, cuyo padre tiene la nacionalidad española y reside en España desde 1970.

La Delegación del Gobierno, con un criterio restrictivo, informa que el motivo de la no concesión es que esta persona no vive a expensas de su padre.

Esta institución entiende que la dependencia económica no es el único elemento relevante para la concesión de la exención, debiéndose tener en cuenta, también, por un criterio de reagrupamiento familiar, el hecho de ser hijo de un español.

En los expedientes 9026643, 9025849 y 9025836, se ha intervenido ante las Delegaciones del Gobierno en Barcelona y Canarias, solicitando la resolución expresa de recursos planteados por extranjeros contra la denegación de la exención de visado.

Así, con ocasión del expediente 9022919, se pone de relieve al Gobierno Civil de Alicante la obligación que tiene de resolver un recurso planteado por un extranjero al que le había sido denegada una exención de visado, en atención a lo previsto en el artículo 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

El Gobierno Civil, había argumentado ante esta institución que «... se consideraba concluido el expediente, debiendo entenderse, jurídicamente, tal como viene previsto en la legislación que el Gobierno Civil ha desestimado, tácitamente, el recurso de reposición, quedando abierta para el interesado la vía contencioso-administrativa, si está en desacuerdo con la decisión denegatoria».

Finalmente, en este caso, se aceptó el recordatorio de deberes legales planteado por esta institución.

En el expediente 9022097, por el contrario, las razones expuestas por el Gobierno Civil de Barcelona, para no resolver un recurso planteado, son la carencia de medios materiales y personales suficientes, así como que «... cabe entender que no procede en la actualidad una resolución denegatoria expresa del recurso de reposición, una vez que el interesado ha tenido acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa y que una nueva resolución denegatoria expresa no sería eficaz para abrir de nuevo el acceso a la comentada jurisdicción...».

Esta institución ha informado al citado Gobierno Civil que la figura del silencio administrativo se ha establecido en favor del administrado y no de la Administración, posibilitando efectivamente a aquellos el recurso en vía jurisdiccional cuando ha transcurrido el plazo establecido del silencio, pero sin que ello justifique que haya de pervivir una resolución negativa por silencio, es decir, sin fundamentar jurídicamente como ordena la ley, así como que igualmente cabe revocarla.

### 10.1.3. Documentación

Las quejas recibidas sobre documentación de extranjeros pueden agruparse en los siguientes apartados:

— Un primer grupo hace referencia a las demoras existentes, por parte de la Administración, en la concesión de los correspondientes permisos de trabajo y residencia.

Se alega por los distintos gobiernos civiles el incremento del número de peticiones sobre estos permisos, así como la carencia de los efectivos personales y materiales suficientes, para poder resolver en un plazo razonable.

Es necesario en consecuencia poner de relieve la necesidad de solventar estas dificultades, mediante la adopción de las iniciativas procedentes, como puede ser la dotación de medios suficientes, aplicación de trámites administrativos, coordinación entre los servicios del Ministerio del Interior y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así como entre los distintos Gobiernos Civiles, duración más prolongada de algunos permisos, etc.

Así, en el expediente 9007386, un ciudadano extranjero informaba estar residiendo en España desde hacía 15 años, con trabajo estable y suficiente arraigo, viéndose obligado cada año a renovar su documentación, con la pérdida de tiempo y gastos que el lento procedimiento burocrático traía consigo.

Con ocasión de esta queja, se solicitó informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, sobre los períodos de validez que se están otorgando a los permisos de residencia y otros documentos, así como si no sería más adecuado otorgar estos permisos con una validez temporal mayor, cuando se trata de extranjeros que acrediten, suficientemente, su arraigo en España.

Dicho Departamento informó que la duración de los documentos que autorizan la residencia de un ciudadano extranjero en España, es la siguiente:

- a) Permisos no laborales, de duración de tres meses a dos años, cinco años y diez años.
- b) Permisos de trabajo y residencia, de duración limitada a la del contrato o actividad laboral de nueve meses, un año o de cinco años.
- c) Documento de asilado, con validez de tres meses, seis meses y dos años.
- d) Tarjeta de estudiante, con validez para el tiempo de duración de un curso académico.

No se contesta, por el contrario, a la cuestión planteada por esta institución sobre la posible concesión de permisos de una duración superior en casos de extranjeros que acrediten arraigo en nuestro país, limitándose este informe, únicamente, a constatar que los permisos de diez años se otorgan en casos de residencia en régimen no laboral.

Hemos de insistir en consecuencia en la necesidad de que se valore la posibilidad de otorgar tales permisos con validez temporal mayor en el supuesto de los extranjeros a la que nos hemos referido.

En relación a la duración de los permisos de estudiantes, esta institución, con ocasión de la tramitación del expediente 9024799, puso de relieve al Ministerio del Interior, que este plazo, inferior a un año, suponía que sus titulares se encontraban muy frecuentemente indocumentados por un cierto período de tiempo.

Se tomaba en consideración que el curso académico, normalmente, finaliza en el mes de junio y hasta el mes de septiembre no se efectúa la nueva matrícula, requisito éste necesario para solicitar el citado permiso.

Ello conllevaría la vuelta a su país por un período de tres meses aproximadamente, o la estancia ilegal en nuestro país, lo que implicaría la incoación de un expediente de expulsión.

Se ponía de relieve, también, lo establecido en el artículo 29 del Real Decreto 1119/86, de 26 de mayo, sobre la vigencia de estos permisos, dependiendo de la duración y periodicidad de los estudios en razón de los que se conceden.

El Ministerio del Interior informó que, en caso de estudios continuados, como los universitarios o similares, la validez de estos permisos era de un año para evitar así los problemas planteados por esta institución.

— En otras quejas las personas comparecientes informan a esta institución sobre los problemas que les origina la situación de falta de documentación en que se encuentran en nuestro país, no obstante haber instado, de las autoridades administrativas la concesión de los correspondientes permisos, no siendo resueltas estas solicitudes en muchos meses.

Tal situación de ilegalidad sobrevenida origina a estas personas una cierta situación de indefensión, al no poder residir y trabajar, en las mismas condiciones que otros ciudadanos, no reconociéndoseles, en consecuencia los derechos que constitucionalmente pudieran corresponderles.

Por otra parte también se produce en ocasiones una situación de inseguridad personal, al poder ser detenidas por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, al acreditar éstas su situación de indocumentación.

Por ello, se debería primar por la Administración pública, la elaboración de un censo sobre las personas que se encuentran en situación de indocumentación, distinguiéndose los casos en que ésta es imputable al ciudadano, de aquellos en que corresponde esta responsabilidad a la Administración, resaltándose, además, aquellos supuestos de personas que tienen arraigo en España.

Como ejemplos concretos, se puede citar el expediente 9016695, en el que una persona informa haber estado trabajando en la ciudad de Melilla durante más de cuarenta años, sin poseer, no obstante, ningún tipo de documentación a pesar de haber instado a la Delegación del Gobierno en esa ciudad en mayo de 1988, la concesión de los correspondientes permisos.

En este caso, al que se pueden añadir otros, se solicitó un informe de esa Delegación del Gobierno, expresivo de la situación general de documentación en la ciudad, así como del ritmo de tramitación de los expedientes de regularización incoados a los residentes en la misma.

La Delegación del Gobierno informó que, como consecuencia de la decisión del Gobierno de proceder a la legalización de los ciudadanos marroquíes que habitaban en esta ciudad, se originó una acumulación de expedientes y un cierto colapso administrativo, al que no pudieron hacer frente los efectivos personales y materiales con que contaba esa Delegación.

Esta situación aconsejó, según el indicado informe, el que se hiciera una distinción entre expedientes de regularización con visos de ser resueltos favorablemente, los cuales iban siendo tramitados gradualmente, de aquellos otros sobre los que pendía una posible resolución negativa, que iban siendo acumulados.

Aún comprendiendo las dificultades expuestas anteriormente, hemos de indicar que no puede ignorarse que esta no resolución, en muchos casos, de las instancias de regularización presentadas en la forma y plazos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo, están originando notables perjuicios a las personas afectadas.

En este mismo sentido, el expediente 8918065, en el que una persona manifiesta haber nacido en Ceuta, en 1938, residiendo, desde entonces, en esta ciudad, habiendo presentado una solicitud de regulación, en julio de 1988, todavía no resuelta.

El compareciente informaba de los perjuicios que esta situación de ilegalidad le venía ocasionando, fundamentalmente, las continuas detenciones de los agentes policiales de esta ciudad.

Esta misma situación de ilegalidad originó una visita de esta institución a la localidad de El Ejido (Almería), a efectos de comprobar la situación de documentación administrativa de un colectivo de africanos que allí se encontraban (expediente 9018978).

Se comprobó la existencia de un colectivo numeroso de personas de distintas nacionalidades que, se encontraban sin documentación, desarrollando, no obstante, diversos trabajos en pequeñas empresas agrícolas de la localidad.

Esta situación de ilegalidad les originaba un no reconocimiento de los derechos que corresponden a todo trabajador, así como el estar continuamente sometidos a procedimientos de expulsión del territorio nacional.



Se trata de un fenómeno de inmigración general, sin una respuesta suficiente por parte de la Administración pública, en relación a este colectivo de personas que acuden a España a trabajar huyendo de la pobreza de sus países de origen.

En algunos casos, se intenta desconocer el problema y el servicio real prestado por estas personas, al no concedérseles autorizaciones de trabajo, aun en sectores de la producción en que la oferta de empleo no es satisfecha por trabajadores nacionales.

Esta situación, al parecer, se venía produciendo en la localidad de El Ejido, donde los empresarios de la zona contratan ilegalmente extranjeros, para recolectar sus cosechas, por cuanto los ciudadanos españoles no cubren suficientemente esta oferta de empleo.

Se trata, en este caso y en otros, de una falta de respuesta adecuada de la Administración a este problema de reclutamiento, colocación y control sobre las condiciones de trabajo de estos inmigrantes, no obstante lo previsto en el artículo 97 de la Organización Internacional del Trabajo, en cuanto compromete a los países firmantes a desarrollar reglamentariamente este tipo de situaciones.

El ejemplo de los acuerdos hispano-franceses, relativo a trabajadores de temporada puede servir de experiencia en este sentido.

— Con motivo de la tramitación del expediente 8807567, se solicitó informe del Ministerio del Interior sobre la situación de indocumentación en que se encontraban algunos extranjeros enrolados en diversas unidades especiales del Ejército.

Así, en esta queja, un ciudadano norteamericano informaba haber pertenecido a la Legión, siendo dado de baja en este Cuerpo, sin que le fuera otorgado ningún tipo de documentación administrativa, no obstante su estancia y arraigo en España desde 1978.

El Ministerio del Interior informó que la institución competente para resolver esta situación es el Ministerio de Defensa, por lo que se continúan las gestiones ante este Departamento.

Finalmente, el Ministerio de Defensa ha informado:

«El Secretario de Estado de Administración Militar ha dirigido escrito al Subsecretario del Ministerio del Interior, en el que se solicita el estudio de la concesión del permiso de residencia a quienes se encuentren en la misma situación del compareciente.»

— En otras quejas el extranjero muestra su disconformidad por la no concesión, por parte de la Administración, del permiso de trabajo o residencia por él solicitado.

Se alega que no han sido tomadas en cuenta sus manifestaciones, sobre situación familiar, medios de vida, contratos de trabajo, arraigo en nuestro país, etc., denegándose, en algunas ocasiones este tipo de permisos a personas sobre las que existía un precedente administrativo de concesión de estos permisos durante años anteriores.

En estos casos, por el ámbito de discrecionalidad con que cuenta la Administración, se informa a las personas interesadas que expresen su disconformidad por la vía de los recursos administrativos y jurisdiccionales previstos en el ordenamiento jurídico.

No obstante, cuando existen indicios de una posible irregularidad con ocasión de la tramitación de estos expedientes, se ha producido una intervención de esta institución.

Así, en el expediente 8916385, comparece un letrado informando haber presentado ante los organismos pertinentes dos solicitudes de permiso de trabajo, de análogas características, siendo una resuelta favorablemente y la otra no.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, informó a esta institución que había existido un error en la tramitación de estos expedientes, al estudiarse su contenido por personas distintas, no obstante, las medidas correctoras oportunas.

En el expediente 9004478, el interesado informa que le había sido denegado el permiso de residencia, en base a la existencia en su contra de antecedentes policiales.

Se puso de relieve al Ministerio del Interior, que el artículo 13.2 de la Ley Orgánica 7/85, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, establece que la residencia será autorizada por el Ministerio del Interior, al entender las circunstancias concurrentes en cada caso, teniendo en cuenta la existencia o inexistencia de antecedentes penales del solicitante y si dispone en España de medios de vida suficientes -

Tomándose en consideración que la persona compareciente aportaba un certificado del Ministerio de Justicia, en el que no constaban antecedentes penales, se sugirió del Ministerio del Interior el otorgamiento del permiso, como así fue acordado posteriormente.

Especial significación, tanto por su contenido como por el incremento en número de las mismas que han sido remitidas a esta institución, han sido las quejas relativas a las dificultades o negativas de las autoridades españolas a la concesión de tarjeta de residente comunitario, establecida en el Real Decreto 1099/86, de 26 de mayo, sobre entrada, permanencia y trabajo en España de ciudadanos de Estados Miembros de las Comunidades Europeas (expedientes números 9027870, 9027863, 9017917 y 9015935).

En este sentido, tienen especial relevancia las quejas presentadas por ciudadanos argentinos, que ostentan, también la nacionalidad italiana y a los que se les ha denegado el permiso de residencia comunitario, solicitado en base a esta última nacionalidad.

Por el número de quejas recibidas sobre esta cuestión, se solicitó un informe aclaratorio del Ministerio del Interior, sobre la situación jurídica en que se encontraban estas personas.

A tal efecto, se remitió un informe de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, del Ministerio del Interior, elaborado con motivo de la intervención de esta institución.

En este informe, se pone de relieve que las personas con doble nacionalidad, Argentina e italiana, han de ser consideradas, en España, como ciudadanos argentinos, cuando residían habitualmente, antes de su venida a España, en este último país, resultando de todo ello la improcedencia de expedir a su favor la tarjeta de residente comunitario, por no serles de aplicación el artículo 52 del Tratado de la Comunidad Económica Europea ni el Real Decreto 1099/1986, de 26 de mayo.

De igual forma y aceptándose el criterio jurídico transmitido por esta institución, se hacen las siguientes consideraciones:

«No se estima aplicable para resolver estos supuestos lo prescrito en el apartado 9 del Código Civil, precepto que ha sido invocado por la Delegación del Gobierno en Cantabria como base de su resolución denegatoria de la expedición de la Tarjeta de Residente Comunitario. En este sentido ha de considerarse acertado el razonamiento expuesto por la Adjunta Primera del Defensor del Pueblo. El artículo 9.9 declara preferente, en defecto de previsión contenida en los tratados internacionales, “la nacionalidad coincidente con la última residencia habitual”. Pero dicha preferencia se estatuye “a los efectos de este capítulo” y “respecto de las situaciones de doble nacionalidad previstas en las leyes españolas”. En el supuesto del hecho examinado no se plantea un problema de conflicto de leyes, que son las que pretende resolver el capítulo IV del Título Preliminar del Código Civil, bajo la rúbrica “Normas de Derecho Internacional Privado”. La Ley aplicable es el artículo 52 del Tratado de la Comunidad Económica Europea y el Real Decreto 1099/1986. La cuestión a decidir surge de un conflicto de nacionalidades, cuando una persona ostenta una doble nacionalidad, una de las cuales le confiere determinados derechos que la otra no le permite ejercitar.

Por ello es preciso resolver, como se ha apuntado anteriormente, si el titular de la doble nacionalidad está facultado para acogerse a una u otra, según convenga a sus intereses, o si en una determinada relación jurídica, la correspondiente al derecho a la obtención de Tarjeta de Residente Comunitario en España, debe prevalecer una nacionalidad cual sea ésta.»

Todos estos expedientes están siendo evaluados por esta institución con el fin de comprobar no sólo su correcta adecuación tanto a los principios de derecho internacional privado y convenios internacionales suscritos por España, como al derecho comunitario y normativa nacional que lo desarrolla, teniendo en cuenta el mandato de libertad efectiva de circulación que a partir de 1993 constituirá uno de los ejes fundamentales de la ciudadanía europea.

#### 10.1.4. *Expulsiones*

La intervención en los procedimientos de expulsión incoados por los distintos gobiernos civiles, en los supuestos del artículo 26 de la Ley Orgánica 7/85, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, ha sido una de las más reiteradas de las realizadas por esta institución en materia de extranjería.

Como en otros años, esta institución ha sugerido a la Administración, que la instrucción de estos expedientes se verifique con todas las garantías previstas en el ordenamiento jurídico, sobre audiencia del afectado, comunicación de las causas legales por las que se instruye el mismo, respeto de los plazos previstos en la Ley de extranjería y en la Ley de Procedimiento Administrativo para su tramitación; así como notificación, en debida forma, de la resolución administrativa que se adopte, con notificación de los recursos legales pertinentes, posibilitando, de igual manera, el acceso del extranjero al control jurisdiccional.

En algunos casos, se ha comprobado que la celeridad y el automatismo con que se instruyen estos expedientes, provoca una falta de comprobación efectiva, por parte de los funcionarios encargados de su tramitación, de la situación real en que se encuentra el extranjero objeto del expediente.

Esto motiva el que la intervención de esta institución, fundamentalmente, se encamina a hacer reconsiderar a la Administración algunos decretos de expulsión promulgados de manera incorrecta.

Según las quejas recibidas, se pueden distinguir los siguientes aspectos:

##### 10.1.4.1. *Alegaciones del extranjero en el procedimiento de expulsión*

Un primer grupo de quejas lo forman, en efecto, aquéllas en que el extranjero informa haber sido objeto de un procedimiento de expulsión, sin que se hayan tomado en consideración sus alegaciones, en diversos sentidos, sobre la legalidad de su situación.

Así, en la queja 9026662, una persona, que se encontraba en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid, iba a ser expulsada de inmediato sin haberse resuelto los recursos por él presentados, en base a una situación de estancia ilegal en España, ostentando, no obstante, una autorización legal para residir, otorgada por el Ministerio del Interior.

En este caso, la Delegación del Gobierno en Madrid, que ha venido prestando en todos estos supuestos una decidida colaboración con la institución del Defensor del Pueblo, informó haberse revocado el decreto de expulsión que existía contra esta persona.

En el expediente 8918552, el Delegado del Gobierno en Canarias, revoca, de igual manera, un decreto de expulsión que había sido emitido contra un extranjero por estancia ilegal, por cuanto el

mismo se encontraba en trámites de regularización de su situación, habiéndose solicitado, con anterioridad a la incoación de este expediente, permiso de residencia en España.

Durante la tramitación de este expediente, no se había verificado si esta persona se encontraba realizando estos trámites de documentación, tal como había manifestado en el período de alegaciones, demorándose, por otra parte, la expedición del permiso de residencia, por él solicitado, por la sobrecarga de expedientes que había en la Brigada Regional de Documentación de esa Delegación del Gobierno.

En el mismo sentido, el expediente 8918553, referente a un procedimiento de expulsión instruido por la Delegación del Gobierno en Madrid, por estancia ilegal de un extranjero, no obstante estar en trámite de legalización de su situación administrativa.

Esta Delegación del Gobierno revocó, también, el decreto de expulsión del territorio nacional de esta persona.

En el expediente 9022083, la Delegación del Gobierno en Madrid, ejecuta un decreto de expulsión contra un ciudadano marroquí, siendo enviado a su país, por carecer de medios económicos y no tener la documentación exigida.

Comprobándose que no habían sido atendidas sus alegaciones sobre su situación económica, así como sobre su estancia legal en España, la Delegación del Gobierno informó dejar sin efecto la resolución por la que se acordaba su expulsión.

#### 10.1.4.2. *Expulsión de extranjeros con arraigo o vínculos familiares en España*

Otras quejas son presentadas por personas que son objeto de esta medida de expulsión, sin haberse tomado en consideración su situación de arraigo en España, así como la existencia de vínculos familiares con ciudadanos españoles.

Este es el sentido del expediente 9008998, del que se deducía que una persona, de nacionalidad marroquí y casada con un español, había sido expulsada por resolución del Delegado del Gobierno en Ceuta.

Esta Delegación del Gobierno, informó que no se daban en este caso las circunstancias de excepcionalidad previstos en el artículo 22 de la Ley Orgánica 7/85, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, para que esta persona fuera documentada, motivo por el cual se procedió a la devolución a su país de origen.

Como relevante en este informe, se especifica que, por las circunstancias orográficas de la ciudad de Ceuta, se produce una continua entrada ilegal en territorio español de ciudadanos marroquíes, sin pasaporte.

Esta institución, en contestación a dicho informe, puso de relieve a esta autoridad que, sin perjuicio de que a aquellas personas se les aplique el régimen jurídico general derivado del artículo 13 de la Constitución Española y de la Ley Orgánica 7/85, antes citada, han contraído matrimonio y del mismo se deriva una situación jurídica nueva, por el estado civil, que genera una serie de derechos y obligaciones que se hacen incompatibles en su cumplimiento con la medida administrativa de expulsión.

En consecuencia, esta institución considera, como se puso de relieve a la Delegación del Gobierno que, con carácter general, salvo excepciones que habrían de valorarse, en cada caso concreto, por motivos de orden público u otra índole, la medida de expulsión del territorio nacional para estas personas, sólo habría de verificarse cuando concurrieran otras circunstancias de cierta gravedad (comisión de actividades delictivas, etc.), sin que sea relevante, únicamente, la falta de documentación administrativa.

En las quejas 9001202, 9011950, 9001758 y 9014895, entre otras, la Delegación del Gobierno en Madrid revocó el decreto de expulsión dictado, después de que esta institución pusiera de relieve que estos habían residido en España desde hacía tiempo, estaban casados con ciudadanos españoles y, en algunos casos, con hijos.

Finalmente, en el expediente 9009318, la Delegación del Gobierno en Madrid, informa a esta institución haberse dejado sin efecto un decreto de expulsión contra una extranjera, de nacionalidad colombiana que tenía a su madre y hermanos en España y que había presentado, incluso, una demanda de alimentos provisionales ante un Juzgado de Primera Instancia de esta capital, en base a los artículos 142 y siguientes del Código Civil.

#### *10.1.4.3. Expulsiones de extranjeros que se encuentran a disposición judicial*

De las quejas recibidas a lo largo de 1990, se deduce, que los funcionarios policiales que instruyen estos expedientes, no siempre comprueban si el extranjero que va a ser expulsado se encuentra a disposición judicial o tiene pendiente algún procedimiento de esta naturaleza.

Se trata de casos que adquirieron cierta trascendencia por cuanto pudiera haberse originado un incumplimiento del artículo 118 de la Constitución Española, que instaura el principio de necesaria colaboración con los jueces y tribunales, así como del artículo 24, al poder producirse una situación de indefensión del extranjero.

Sin perjuicio de lo ya manifestado en el capítulo de este informe sobre el artículo 15 de la Constitución, en el que se pone de relieve que extranjeros denunciados de presuntos malos tratos han sido expulsados del territorio nacional, hay que hacer constar el contenido del expediente 9022745.

En esta queja, una persona de nacionalidad china iba a ser expulsada de España, estando, no obstante a disposición de un juzgado de instrucción de esta capital, por presunto delito de falsedad de documento, así como también a disposición de la Audiencia Nacional por otro tipo de responsabilidades.

Se puso en conocimiento de la Delegación del Gobierno en Madrid que los servicios policiales han de acreditar, fehacientemente, este sometimiento a la justicia, requiriendo del juez correspondiente, autorización para, en su caso, proceder a la ejecutividad de aquellas medidas y que esta iniciativa ha de adoptarse de oficio, sin esperar a que el ciudadano encartado haga alegaciones sobre esta incidencia.

La Jefatura Superior de la Policía de Madrid, ha dispuesto, en este caso, «la instrucción de una información reglamentaria encaminada a determinar las posibles irregularidades en que se haya podido incurrir por funcionarios de la comisaría del aeropuerto de Barajas, a la vez que se dictan normas para evitar la repetición de tales hechos».

Esta información de carácter reservado para esclarecer las posibles irregularidades existentes también ha sido ordenada por la Jefatura Superior de Policía aludida, en el caso del expediente 9023153, del que se deduce que había sido expulsado del territorio nacional un ciudadano con un decreto de expulsión dictado a nombre de otra persona, de distinta nacionalidad.

Esta institución, en este caso, puso de relieve a la Delegación del Gobierno, que la incoación y cumplimiento posterior de un decreto de expulsión a nombre de otro, podría impedir al afectado por esta medida, ejercitar su derecho a la defensa y recurrir, en vía jurisdiccional, el decreto de expulsión recaído.

#### *10.1.4.4. Falta de notificación del decreto de expulsión o notificación que se efectúa inmediatamente antes de la expulsión*

Otro apartado lo forman las quejas en que el extranjero pone de relieve que no le ha sido notificado el decreto de expulsión del territorio nacional o bien este trámite se ha cumplimentado poco antes de ejecutarse dicho decreto.

Como ya puso de relieve esta institución, con motivo de la presentación del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 7/85, de 1 de julio sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, la realización de este trámite por la Administración, en la forma prevista por las leyes, es una garantía para el extranjero de poder recurrir jurisdiccionalmente la resolución negativa a sus intereses, originándose en caso contrario, una clara situación de indefensión, lo que fue ratificado por el Tribunal Constitucional en su sentencia.

Así, en el expediente 9017724, el extranjero pone de relieve que se encuentra retenido en el centro habilitado a tal efecto, en Madrid, estando prevista su inmediata expulsión, sin que se le haya notificado el citado decreto.

Iniciada la oportuna investigación la Delegación del Gobierno de Madrid informa haber cursado las instrucciones oportunas para que esta notificación se realice en otros casos con prontitud.

Ya se ponía de relieve en el informe del año pasado, el expediente 8901642, referente a una ciudadana ecuato-guineana, que había sido expulsada a su país sin realizarse, adecuadamente, este trámite de notificación, asignándosele, en consecuencia, una situación de indefensión.

En efecto, la circunstancia de la falta de notificación del decreto de expulsión, imposibilitaba a esta persona plantear ante el órgano jurisdiccional competente, la suspensión del acto administrativo acordado.

Pues bien, en septiembre de 1990, la Audiencia Nacional ha dictado una sentencia, en el recurso contencioso-administrativo planteado por esta persona, en la que se declara que la resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid, de 5 de marzo de 1989, por la que se decretaba su expulsión del territorio nacional, vulneró el derecho fundamental reconocido en el artículo 24 de la Constitución, al originársele una situación de indefensión, reconociendo el derecho de esta persona a regresar a España.

En el expediente 8805567, el extranjero sobre el que recaía un decreto de expulsión, solicitó y obtuvo de la Audiencia Territorial de Granada, la suspensión del decreto emitido, en atención a sus circunstancias personales, en concreto haber contraído matrimonio con española y contar con cierto arraigo en el lugar de su residencia.

Significar que, en este caso concreto se ha solicitado la intervención del Fiscal General del Estado, por las demoras existentes en este recurso contencioso-administrativo, habida cuenta que, mientras no recaiga sentencia, este ciudadano se encuentra en España sin poder trabajar y sin documentación alguna.

#### 10.1.4.5. *Expulsiones irregulares*

De algunas investigaciones practicadas, parece deducirse la existencia de algunos casos en que los funcionarios policiales intervinientes han practicado estas expulsiones de manera irregular al no respetarse las garantías previstas para su instrucción en la Ley Orgánica 7/85, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

Se trata de casos en que la expulsión del extranjero se verifica por la vía de hecho, mediante su simple traslado a su país de origen o a un tercero.

Hay que poner de relieve que no se trata de casos de devoluciones, sino de simples expulsiones sin garantías, por cuanto el extranjero suele haber residido durante algún tiempo en nuestro país y, a veces, se encontraba incluso trabajando.

Este sentido tiene la investigación realizada con motivo de la queja 9027818, referente a que cinco africanos fueron conducidos en noviembre de 1990, por funcionarios de policía de Las Palmas, a un buque de bandera panameña, con objeto de ser expulsados. Al parecer, cuatro de estas personas se arrojaron al mar, muriendo ahogado uno de ellos.

En el informe remitido por el Ministerio del Interior, se nos participa que no se había procedido a la expulsión de estos ciudadanos, sino a su devolución, sin que se tuviera conocimiento de la fecha concreta de su entrada en España, existiendo diligencias judiciales para el esclarecimiento de las causas en que se produjo la muerte de uno de ellos.

No obstante, esta institución continúa sus investigaciones sobre la forma y las garantías que rodearon estas expulsiones, así como sobre las condiciones en que iban a ser trasladados en el buque citado a su país de origen.

Al parecer, estas personas habían sido introducidas en un habitáculo de la popa del barco, de muy reducidas dimensiones donde habrían de permanecer esposadas durante la navegación.

#### 10.1.4.6. *Centros de internamiento*

Como en otros años, se ha continuado supervisando la actuación policial sobre la detención e internamiento de los extranjeros que van a ser expulsados del territorio nacional, realizándose distintas visitas a este tipo de centros.

Ya se ha resaltado en el capítulo de este informe, referente al derecho a la libertad, que este tipo de detenciones no han de ser indiscriminadas, limitándose, únicamente, a aquellos casos en que existen indicios de una presunta infracción de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

También, estas detenciones y solicitudes de internamiento, han de practicarse, únicamente, cuando el extranjero puede sustraerse a la acción gubernativa y por motivos de cierta relevancia, obviándose así las detenciones que a veces se producen, de personas que tienen domicilio conocido y familiares directos en España.

Por otra parte, hay que insistir en la idea de que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, al proceder a la detención de estas personas han de tener conciencia de que se trata de supuestos de presunta infracción administrativa, evitándose así, el trato aflictivo que puede rodear a los casos de detenciones correspondientes a presuntos hechos delictivos.

Así, se evitaría la impresión que tienen algunos de estos extranjeros, transmitida a asesores de esta institución, con motivo de las visitas giradas a distintas comisarías, de que reciben en ocasiones un tratamiento reservado a delincuentes, cuando sólo han cometido una infracción administrativa (de documentación, etc.).

Un caso de intervención por esta institución, a los efectos de averiguar las condiciones en que se han practicado determinadas detenciones de extranjeros, ha sido la investigación practicada con ocasión de la queja 8916103, referente a la detención y expulsión de marroquíes, residentes en la localidad de Vic (Barcelona).

En el mes de junio de 1990, se solicitó un informe del Ministerio del Interior sobre los expedientes de expulsión instruidos a estas personas, así como sobre las garantías que habían acompañado estas detenciones.

No obstante, hasta la fecha de elaboración de este informe, no se ha recibido la contestación de dicho Departamento.

## 10.2. *Aplicación de la Ley Orgánica 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado*

Sobre este concepto la actuación realizada por esta institución, durante 1990, se puede resumir en los siguientes apartados:

### 10.2.1. *Admisión a trámite de solicitudes de asilo y refugio*

El artículo 4.2 de la Ley de Asilo y Refugio, prescribe que la presentación de estas solicitudes efectuadas en cualquier frontera, supondría la admisión provisional del extranjero, sin perjuicio de lo que pueda acordarse definitivamente por el Gobierno, teniendo la facultad, no obstante, el Ministro del Interior, por razones excepcionales, de no admitir esta entrada provisional del extranjero o incluso su expulsión del territorio español (artículo 5.1).

Pues bien, a lo largo de 1990, se han recibido manifestaciones de personas, fundamentalmente durante los servicios de guardia de esta institución, que ponen de relieve que no han sido aceptadas sus solicitudes de asilo o refugio, efectuadas en distintas fronteras o comisarías de policía.

Así, en la queja 9009575, asesores de esta institución se tuvieron que personar en la comisaría del aeropuerto de Madrid-Barajas, para evitar la devolución a su país de tres ciudadanos colombianos, solicitantes de asilo.

En este caso, se ha requerido, también, la colaboración del Ombudsman de Suecia, por si considerase oportuno iniciar algún tipo de investigación, habida cuenta que a estas personas no les había sido admitida su solicitud de asilo en el aeropuerto de Estocolmo, por parte de la junta de inmigración de ese país.

En algunos casos, además, el extranjero ha denunciado que a la presentación en una comisaría para solicitar asilo o refugio, se le incoa, por el contrario, un expediente de expulsión del territorio nacional, contraviéndose así el sentido y la naturaleza de este derecho (expediente 9023715).

El procedimiento que se ha utilizado en algún supuesto consiste en, presentado el extranjero en la dependencia policial, se le cita para otro día a los fines de iniciar el expediente de asilo o refugio; entre tanto, por parte de esa dependencia se le incoa expediente de expulsión y cuando acude a la cita concertada para la presentación de su solicitud de asilo, se le notifica la iniciación del expediente de expulsión.

Con este procedimiento irregular, al extranjero solicitante de asilo, se le aplica en contenido del artículo 32 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, en cuanto establece que no suspenderán la tramitación de los expedientes de expulsión ni la ejecución de las resoluciones que en los mismos recaigan, las solicitudes de asilo que no se hubieran presentado con anterioridad a la incoación de dichos expedientes.

Sería conveniente arbitrar algún procedimiento de garantía que otorgue una cierta intervención en este acto de presentación de solicitudes de asilo y refugio en fronteras, a otros organismos o entidades encargadas de la protección de estos derechos, sin que esta intervención se limite, únicamente, a la actuación de los funcionarios policiales.

### 10.2.2. *Demoras en la resolución de los expedientes de asilo y refugio*

Como en otros años, el capítulo más numeroso de quejas recibidas, lo forman aquellas que se refieren a los retrasos existentes en la tramitación de estos expedientes, por la comisión interministerial designada al efecto.



Ya son conocidos los perjuicios sobrevenidos a estas personas, con ocasión de estas demoras, al encontrarse, mientras se resuelve su expediente, en ocasiones indocumentados, sin poder ejercer actividad laboral alguna.

De no arbitrarse medida que solvente estas irregularidades imputables a la Administración, habría que posibilitar al extranjero ejercer algún tipo de actividad laboral que le permita atender sus necesidades económicas, fundamentalmente, a partir del momento en que le son concedidas las ayudas a través de la Cruz Roja.

La intervención de esta institución ha consistido en solicitar la agilización de estos expedientes, algunos de ellos en trámite desde hace más de cuatro años, informando el Ministerio del Interior haber resuelto expresamente la solicitud presentada.

En este sentido, los expedientes 9006030, 9022560, 9000154, 9001660, 8912413, 8919401, 8912501 y otros.

Sin perjuicio de esta petición de informes en casos particulares, esta institución, en julio de 1990, solicitó un informe sobre las solicitudes de asilo y refugio pendientes de tramitación, especificándose de igual forma las solicitudes resueltas favorablemente.

El Ministerio del Interior informó que, según datos de la comisaría general de documentación, las solicitudes de asilo y refugio, en estado de tramitación a 31 de diciembre de 1989, eran 1496 de asilo y 4077 de refugio.

Por lo que respecta a las solicitudes resueltas durante 1989 y los siete primeros meses de 1990, se informó que, por motivo de asilo se resolvieron favorablemente 223 expedientes y 61 solicitudes fueron admitidas por razones humanitarias.

Por lo que se refiere a las solicitudes de refugio, en este informe se pone de relieve que, en el mismo período, fueron nueve los expedientes en los que la comisión interministerial emitió informe favorable a la concesión de este beneficio, sin que se tengan datos sobre el sentido de la resolución final adoptada.

En febrero de 1990, esta institución solicitó, también, de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, información sobre las medidas que se están arbitrando por ese departamento para eliminar este tipo de retrasos.

Recientemente, el Director General de Política Interior, ha informado que «se está procediendo a la adopción de medidas que eviten en lo posible esta clase de demoras, cuando las mismas no son imputables al interesado, con la finalidad de conseguir una ágil y rápida tramitación de los expedientes de asilo y refugio cuyo aumento ha sido muy considerable en estos últimos años, aunándola con la búsqueda de un mayor acierto con la decisión que a los mismos se han de dar concretándose dichas mejoras, sobre todo, en una modernización de las oficinas públicas competentes en la materia, mediante la introducción de técnicas informáticas para el tratamiento de los expedientes».

### *10.2.3. Problemas de documentación de personas a las que se deniega el asilo o el refugio*

Se siguen recibiendo quejas en las que personas a las que se ha denegado su solicitud de asilo o refugio, ponen de relieve las dificultades en que se encuentran para documentarse con arreglo a lo establecido en la Ley Orgánica 7/85, de 1 de julio.

Así, en primer lugar, se sigue obligando a estas personas, cuando carecen de pasaporte, a acudir a su Embajada, al objeto de que se les otorgue este documento o se les deniegue expresamente el mismo con carácter previo al inicio del proceso de regularización.

En el caso de los solicitante de refugio, se ha detectado que, una vez denegada su solicitud, no se les concede la exención de visado, a diferencia de lo previsto para los solicitante de asilo, obligándoles a regresar a su país para obtener este visado en la representación diplomática española.

Se trata, al parecer, de una diferenciación no justificada entre los solicitante de asilo y los de refugio, con graves perjuicios para estos últimos.

En el expediente 9020870, un extranjero, al que se le había denegado su solicitud, ponía de relieve que, en la notificación de esa denegación, se le concedía un plazo de quince días para abandonar nuestro país, en aplicación del artículo 17.1 de la Ley de Asilo y Refugio, al entender que su entrada en España lo fue de forma ilegal.

Esta institución solicitó un informe al Ministerio del Interior sobre las circunstancias que se habían tomado en consideración para estimar que la entrada de este extranjero había sido efectuada ilegalmente, requiriendo, de igual manera, información general sobre los supuestos que se consideran como entrada ilegal en España de un solicitante de asilo y refugio.

El Ministerio del Interior informó que, efectuadas las averiguaciones oportunas, se comprobó que la entrada de este extranjero había sido legal, procediéndose a documentarle con los correspondientes permisos de trabajo y residencia.

En los expedientes 9020118, 8915081 y 8902889, tras la intervención de esta institución se procede a documentar a solicitantes de asilo y refugio a los que se les había denegado sus solicitudes.

#### 10.2.4. *Expulsiones*

Durante 1990, también se han recibido quejas en las que el extranjero al que se le ha denegado el asilo, pone de relieve que va a ser objeto de expulsión a su país de origen, con el temor que le produce esta medida.

Hay que tener en cuenta que los expedientes de asilo, algunas veces son resueltos desfavorablemente, por razones meramente formales, subsistiendo, no obstante, los problemas de fondo sobre persecución política, etc., que dieron motivo a la presentación de la solicitud.

En el caso del expediente 9000176, el Gobierno Civil de Málaga, informa que se ha suspendido la expulsión a su país de un iraní al que le había decretado su expulsión de nuestro país.

En el expediente 9004941, la Delegación del Gobierno en Madrid, informa que tras la intervención de esta institución, se iba a expulsar a un iraní a un país distinto al suyo, atendiendo así sus circunstancias personales.

Especial relevancia, por otra parte, merece el expediente 9002411, en el que se pone de relieve a la Delegación del Gobierno en Madrid el criterio restrictivo que supone la no aplicación a los solicitantes de refugio, de lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley 5/84, de 26 de marzo, en cuanto dispone que a las personas a las que se ha denegado el asilo no se las podrá expulsar a un país donde puedan tener motivos fundados para temer persecución o castigo.

Esta institución entendía que esta cautela está también indicada para el caso de un solicitante de refugio, objeto de un procedimiento de expulsión, en atención a la naturaleza del refugio y los motivos que lo inspiran.

En efecto, el Real Decreto 511/85, de 20 de febrero establece en su artículo 22, que se reconocerá como refugiado en España al extranjero que tenga fundados temores de ser perseguido por motivo de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social, motivos éstos que coinciden con los establecidos en el artículo 3.2 de la Ley 5/84, sobre solicitud de asilo.

Se ha recibido, sobre esta cuestión, un informe de la Dirección General de Política Interior, del Ministerio del Interior, en la que se admite el criterio formulado por el Defensor del Pueblo, sobre no

devolución a su país de origen de los solicitantes de refugio, si bien, no por aplicación analógica de lo dispuesto para los asilados en el artículo 17.2 de la Ley 5/84, sino como consecuencia del principio de «non-refoulement», establecido en el artículo 33 de la Convención de Ginebra de 1951, sobre el Estatuto de los Refugiados.

#### 10.2.5. *Otras quejas*

Relevancia especial merece el expediente 9024798, sobre la situación de un colectivo de extranjeros, la mayoría de ellos africanos, solicitantes de asilo o refugio, que se encontraban instalados en las inmediaciones de la Plaza de España en Madrid.

En este caso, se solicitó informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, del Ayuntamiento de Madrid y de la Cruz Roja.

Se trataba de conocer el estado de tramitación de las solicitudes por ellos presentadas, las iniciativas que pudieran adoptarse para paliar las deficiencias detectadas en sus condiciones de vida, así como las ayudas económicas y sociales que estaban recibiendo de la Administración.

El Ministerio del Interior informó que, de las ciento cuarenta personas que al parecer formaban este colectivo, únicamente habían sido estudiadas cincuenta y seis solicitudes en las que ya existía propuesta de resolución, todas ellas en sentido desfavorable, que se iban a notificar, en breve plazo, a las personas interesadas.

El Ayuntamiento de Madrid, después de poner de relieve a esta institución que la atención a estas personas era responsabilidad del Estado, sin que los municipios estén obligados a la prestación de ningún servicio —criterio que esta institución no puede compartir plenamente—, informó que no obstante había brindado su colaboración a la Delegación del Gobierno en Madrid, cediendo temporalmente un local para el alojamiento de estas personas, aportándose el mobiliario necesario por la Comunidad Autónoma de Madrid.

La Cruz Roja española, en el informe remitido, ponía de relieve, que se hizo cargo de la asistencia sanitaria y de las prestaciones económicas de estos extranjeros.

## **CAPITULO II**

### **EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION Y DE LOS SERVICIOS PUBLICOS**

## 1. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Reiteradamente se ha puesto de manifiesto en pasados informes hasta qué punto el procedimiento administrativo es una garantía para el ciudadano en su relación con las administraciones públicas y cómo el sometimiento de éstas a las reglas preestablecidas al respecto, constituye una garantía de seguridad jurídica para los ciudadanos.

Pero también hemos advertido cómo es común que los requisitos procedimentales se aplique con rigor e incluso inflexiblemente, sobre todo en el ámbito de la administración económica y tributaria, y como también es común que requisitos de respeto a los plazos, por sólo citar un ejemplo, sean ignorados frecuentemente por la Administración a la hora de resolver o pronunciarse en cualquiera de los trámites del procedimiento. Era y es la doble vara de medir a la que hacíamos referencia en el pasado informe y que alcanza su máxima y más rechazable expresión cuando se consagra a través del silencio administrativo.

Sería ocioso que agotásemos a la Cámara y a los lectores del presente informe insistiendo en este punto y aportando la experiencia de los cientos de quejas que ponen de manifiesto esta forma de proceder. Pero sí quisiéramos en esta ocasión dejar testimonio de algunos supuestos significativos, en los que incluso esa misma lentitud de actuar de la Administración ha podido favorecer intereses particulares contradictorios con el público que gestiona.

### 1.1. *Recepción de documentos*

#### 1.1.1. *En oficinas consulares*

La no admisión en el registro del Consulado de España en la República Argentina de un escrito de reclamación previa a la vía judicial laboral presentado por C.P.P. de nacionalidad chilena, y empleada de limpieza en la Embajada española hasta que fue despedida el 24 de septiembre de 1987, ha permitido plantear con carácter general algunos de los problemas derivados de la posición jurídica del extranjero ante la Administración española en el procedimiento administrativo (queja 8710273).

En efecto, sobre esta queja se solicitó informe a la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores, la cual argumentó que no fue aceptado el mencionado escrito «porque el artículo 66.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo establece que sólo podrán presentar escritos y reclamaciones en el Consulado los españoles en el extranjero, circunstancia que evidentemente no se daba en la interesada» y que tampoco le sería de aplicación el artículo 70.1 de la misma ley porque «el mismo se refiere al derecho de petición que regula la parcialmente vigente Ley 92/1960, de 22 de diciembre, en relación con el artículo 29.1 de la Constitución española, y que se refiere únicamente a los españoles». Añadía, por último, que esa negativa a aceptar en el consulado la reclamación previa no había vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva ya que la interesada «finalmente pudo presentar la reclamación previa en el registro general de este Ministerio el día 25 de septiembre de 1987 y, por consiguiente, presentar la demanda por despido ante la jurisdicción laboral».

Estudiados los anteriores argumentos en relación con la Constitución y la Ley de Procedimiento Administrativo, esta Institución estima necesario efectuar algunas consideraciones.

El apartado primero del artículo 70 de la Ley de Procedimiento Administrativo señala literalmente lo siguiente: «Toda persona, natural o jurídica, podrá dirigir instancias a las autoridades y Organismos de la Administración del Estado en materia de su competencia, que estarán obligados a

resolverlas.» Se trata de la norma común a las distintas formas de iniciarse el procedimiento administrativo a instancia de parte interesada.

El apartado segundo del mismo artículo añade: «Las peticiones que interesen de la autoridad un acto graciable y las que soliciten promulgación de nuevas normas se sustanciarán conforme a los preceptos contenidos en las vigentes normas reguladoras del Derecho de Petición.»

En el criterio de esta institución, no pueden, por tanto, confundirse dos derechos distintos: por un lado, el derecho de dirigirse a los órganos de la Administración del Estado en materia de su competencia, a través de los cauces procedimentales establecidos; y por otro, el derecho de petición política, que es el que regula la Ley 92/1960, y que se encuentra fuera del ámbito del procedimiento administrativo en sentido estricto. Esta diferenciación se manifiesta en el contenido material de las peticiones, de concesión graciable en un caso; en la legitimación del peticionario (titulares de derechos o intereses legítimos en el primer caso; cualquier español mayor de edad en el segundo); y autoridades a quien se dirige (en el segundo caso incluye a las Cortes).

Por tanto, el hecho de que los extranjeros no tengan derecho de petición política, tal y como señala el artículo 29.1 de la Constitución y la Ley 92/1960, no quiere decir que no puedan ser titulares de derechos e intereses legítimos frente a la Administración española, y, en consecuencia, instar la actuación de ésta en los términos que marca la Ley de Procedimiento Administrativo, pues lo contrario sería no reconocer personalidad jurídica al extranjero. En este punto, no resulta ocioso recordar que el artículo 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por España por Instrumento de 27-4-1977, declara: «Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.» Dicho texto es idéntico al artículo 6º de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Las oficinas consulares, de conformidad con el Real Decreto 632/1987, de 8 de mayo, forman parte de la Administración del Estado español, y, por tanto, están obligadas a llevar un registro en el que se hará el correspondiente asiento de todo escrito, comunicación u oficio que sea presentado (artículo 65 de la L.P.A.) y a devolver al interesado, si lo solicita, el original con sello de la fecha de entrada (artículo 64.1 de la L.P.A.).

Argumentaba, sin embargo, la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores que el consulado no podía registrar la reclamación previa en base a lo dispuesto en el apartado cuarto del artículo 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo, a cuyo tenor « las instancias suscritas por los españoles en el extranjero podrán cursarse ante las representaciones diplomáticas o consulares españolas correspondientes, quienes las remitirán seguidamente al Organismo competente». Se plantea, por tanto, en este punto no ya el derecho de un extranjero a instar una actuación de la Administración, derecho que la interesada logró ejercitar finalmente dirigiendo un escrito al registro central del Ministerio de Asuntos Exteriores en Madrid, sino si sólo pueden presentar escritos y reclamaciones ante los consulados españoles nuestros nacionales, con independencia de cual sea el órgano de la Administración a que vayan dirigidas.

En el caso de C.P.P. este problema no es tal, ya que la reclamación no iba dirigida a otro órgano administrativo que a la propia representación diplomática, pues se trataba de una reclamación previa a la vía judicial laboral. El artículo 145.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo señala, en efecto, que «la reclamación deberá dirigirse al Jefe administrativo o Director del establecimiento u Organismo en que el trabajador preste sus servicios, y se presentará en la oficina o centro administrativo a que se halle adscrito, que dará recibo de la presentación», por lo que conforme a dicho precepto debió, en todo caso, haberse actuado.

Sin embargo, el tenor literal del artículo 66.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo merece algún comentario de carácter general.

Sentado el principio de que un extranjero no residente en nuestro país puede ser titular de derechos o intereses legítimos frente a la Administración española y, por tanto, tener un expediente

administrativo a tramitar o en estado de tramitación, el que las representaciones diplomáticas y consulares no recepcionen y remitan al organismo correspondiente los documentos de carácter administrativo de los extranjeros, sitúa a éstos, como parte interesada en el procedimiento, en una posición de desigualdad respecto de los nacionales.

Además, la presentación de un escrito administrativo ante un consulado o representación diplomática no es una facilidad suplementaria que se da a los españoles residentes en el extranjero, sino la única vía que tienen éstos de participar con garantías en un procedimiento administrativo, pues no está previsto en la ley que los servicios de correos extranjeros puedan cumplir la función que el apartado tercero del artículo 66 de la ley procedimental atribuye a las oficinas de correos españolas.

Teniendo en cuenta el carácter perentorio y la brevedad de los plazos en el procedimiento administrativo, no cabe duda de que un extranjero no residente en nuestro país se encontrará en muchas ocasiones en la imposibilidad de ejercer sus derechos frente a la Administración, por el hecho de no poder acreditar la presentación en tiempo y forma de la solicitud o recurso de que se trate.

Por otra parte, si bien el disfrute por los extranjeros de los derechos y libertades reconocidos en el título I de la Constitución, con las salvedades concernientes a los artículos 19 (libre entrada, circulación y residencia en territorio nacional), 23 (participación en asuntos públicos y acceso a la función pública) y 29 (derecho de petición) puede atemperarse o modularse por la ley interna española, esa modulación ni siquiera es posible en aquellos derechos fundamentales que pertenecen a la persona en cuanto tal y que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que, conforme el artículo 10.1 de la Constitución española, constituye fundamento del orden político. Uno de estos derechos es el que «todas las personas tienen... a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales», según reconoce el artículo 24.1 del texto Constitucional. Dado que para acceder a dicha tutela en demandas contra la Administración es necesario haber agotado los recursos administrativos previos, las dificultades o impedimentos para plantear éstos implican asimismo trabas o impedimentos al ejercicio pleno del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que los poderes públicos, por mandato del artículo 9.2 de la Constitución, están obligados a remover.

Así pues, la redacción del artículo 66.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo pone de manifiesto, una vez más, la necesidad de abordar una reforma de dicha Ley que la adecue plenamente a las previsiones constitucionales. Sin embargo, en tanto dicha reforma no se lleve a efecto, procede interpretarla y aplicarla en un sentido lo más acorde posible con la Declaración Universal de Derechos Humanos y tratados y acuerdos internacionales, como exige el artículo 10.2 de la Constitución.

Por todo ello, esta institución estima necesario que por el Ministerio de Asuntos Exteriores se impartan instrucciones a las representaciones diplomáticas y consulares de nuestro país para que sean recepcionadas y tramitadas en éstas los escritos de carácter administrativo presentados por extranjeros en las mismas condiciones que a los nacionales. En este sentido, se remitirá la correspondiente recomendación al citado Ministerio.

### 1.1.2. *En gobiernos civiles*

El problema planteado en el punto anterior no es el único en relación con la recepción y compulsas de documentos ya que en esta cuestión se han visto afectados también con cierta frecuencia ciudadanos españoles ante oficinas públicas dependientes de la Administración del Estado como son los Gobiernos Civiles.

En el caso concreto de la queja 9016266, un ciudadano ponía de manifiesto que habiéndose dirigido al Registro de un Gobierno Civil con la finalidad de obtener la compulsas con sus originales de las copias de una serie de documentos acreditativos de sus méritos, los cuales debía enviar junto con la solicitud de participación para unas pruebas selectivas de ingreso en el Cuerpo de Profesores de

EGB al órgano competente de la Comunidad Autónoma de Andalucía, vio como la unidad administrativa correspondiente del Gobierno Civil se negaba a lo solicitado alegando que la Administración Pública a la que se dirigía la comunicación no formaba parte de la Administración del Estado.

Como se sabe, el artículo 64 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo en su párrafo 1.º establece que «al presentar un documento podrán los interesados acompañarlo de una copia para que la Administración, previo cotejo de aquél, devuelva el original».

Por su parte, el artículo 66 de la misma ley establece que:

«El Gobierno Civil recibirá toda instancia o escrito relacionado con el procedimiento administrativo dirigido a cualquier órgano de la Administración Civil del Estado que radique en la propia o en distinta provincia y, dentro de las 24 horas, los cursará directamente al órgano que corresponda.» En el segundo párrafo del mismo artículo 66 se establece que «las mismas funciones incumben a los órganos delegados de los distintos ministerios respecto de la documentación que se les presente con destino a otros órganos de su propio Departamento.»

Como nos pone de manifiesto el informe remitido por el Gobierno Civil de Salamanca, que fue ante quien se tramitó la queja a que hemos hecho referencia, han de distinguirse claramente dos supuestos:

1.º Actuaciones del Gobierno Civil como órgano que recibe documentos que han de ser tramitados y resueltos por él mismo o por otro órgano del Ministerio del Interior.

2.º Actuaciones del Gobierno Civil en aplicación de lo establecido en el artículo 66.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo, es decir, como oficina de recepción y remisión inmediata de la documentación recibida al órgano de la Administración que resulte competente.

Los problemas que se detectan hacen referencia al segundo de los supuestos por la coincidencia de una serie de factores diversos, entre los cuales cabría destacar los siguientes:

Por un lado, la aparición de nuevas administraciones públicas con ocasión del estado autonómico que instaura la Constitución de 1978; de otro, el incremento en la prestación de los servicios ofrecidos y garantizados por las distintas administraciones públicas, lo cual conlleva paralelamente un incremento en el número de instancias y documentos que han de presentarse por los ciudadanos para ser perceptores o beneficiarios de estos servicios. Asimismo, no ha de olvidarse la limitación de medios personales y materiales que vienen padeciendo los gobiernos civiles que sufren más agudamente el problema en determinadas fechas concretas, bien por coincidir en ellas la finalización de plazos para la presentación de documentos o bien por ser fechas en las que permanecen cerradas otras oficinas públicas susceptibles de recibir y tramitar la documentación que presentan los administrados.

En el caso concreto del Gobierno Civil de Salamanca, fuimos informados que a partir de julio de 1990 se había procedido a incrementar los medios personales y materiales de la unidad de registro con la finalidad de que en éste pueda efectuarse la recepción y compulsión de cualquier clase de documentos dirigidos a cualquier administración pública, si bien a esta solución se ha llegado después de varios años en los que se han intentado soluciones diversas en todas las cuales se desviaba, al menos en parte, la recepción de documentos hacia otros servicios o unidades administrativas.

Esta institución, como no podía ser de otro modo, entiende que al ciudadano han de dársele todas las facilidades posibles tanto para el cumplimiento de sus obligaciones para con el Estado como para la recepción de todos los servicios que éste pueda proporcionarle. Ciertamente una interpretación literal de lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo podría conducir a considerar que



los gobiernos civiles no tienen por qué recibir y compulsar documentos dirigidos a administraciones públicas distintas de la Administración del Estado; sin embargo, creemos que en el contexto actual esta interpretación no debiera prosperar.

En cualquier caso, siendo notorio que se están llevando a cabo estudios tendentes a aprobar una nueva ley reguladora del procedimiento administrativo común en todas las administraciones públicas, resultaría muy conveniente que esta problemática fuese tenida en cuenta de modo tal que se arbitrasen los mecanismos legales precisos para que todos los ciudadanos dispusiesen en cualquier parte de la geografía nacional de las máximas facilidades para presentar, registrar y compulsar todos los documentos que por cualquier motivo le fuese requeridos por cualquier administración pública.

### 1.2. *Audiencia del interesado*

De otra parte, la formulación de diversas quejas, cuyo denominador común giraba sobre la ausencia del trámite de audiencia, que establece el artículo 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo, motivó el inicio de actuaciones por esta institución.

En concreto, los promoventes de las quejas referían que, tras participar en un concurso convocado por la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de La Coruña, obtuvieron plazas, expidiéndose el correspondiente nombramiento y tomando posesión de las mismas, las cuales vienen desempeñando de forma ininterrumpida. Añadían que varios meses después de haber iniciado la prestación de servicios recibieron la notificación de dos resoluciones de la Comisión Central de Reclamaciones de Personal Sanitario del Ministerio de Sanidad y Consumo, mediante las que se acordaba anular el concurso señalado y proceder a una nueva convocatoria de concurso para la cobertura de aquellas plazas, en estimación, al parecer, de reclamaciones formuladas al efecto, sin que, en momento alguno, se les diera traslado de las citadas reclamaciones, a pesar de afectar de forma esencial a su derecho, por significar la pérdida de la plaza que vienen desempeñando en propiedad.

Resaltando el contenido del artículo 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que establece un trámite específico de audiencia, que la jurisprudencia viene calificando tradicionalmente como esencial, se dio traslado de la situación planteada al Ministerio de Sanidad y Consumo, si bien, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, hubieron de suspenderse las actuaciones iniciadas, al haberse interpuesto por persona interesada recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio de recordar a la Administración la necesidad de la estricta observancia del citado precepto (queja 8911518, entre otras).

### 1.3. *Comunicaciones y notificaciones*

En el supuesto reflejado en la queja 9015317, sobre demora en la devolución de ciertas cantidades entregadas como consecuencia de una certificación de descubierto cuyo origen se encuentra en la declaración del IRPF correspondiente a 1981 y que se tramitó con la Delegación de Hacienda de Tarragona.

Baste decir que después de diez años el asunto de fondo sigue sin resolverse, aún cuando ha sido posible que en el interim se ejecute la resolución del Tribunal Económico Administrativo Provincial que anuló tal certificación en descubierto y resarcido al contribuyente de las cantidades entregadas.

O la queja 9001110, en relación con la Delegación de Hacienda de Valencia, en donde se tramitó un expediente sancionador por infracción tributaria simple, en razón al retraso de diecinueve días en el plazo de presentación de una declaración del IRPF y en relación con el cual desde el año 1985 se ha venido incumpliendo todos los plazos en las notificaciones, hasta el punto de que el acuerdo

sancionador de 6 de marzo de 1986 no se notifica al interesado hasta el 23 de marzo de 1987. Vencido el plazo de ingreso voluntario, se expiden las certificaciones de descubierto el 22 de abril de 1987, apremiadas y notificadas a los contribuyentes el 30 de septiembre de 1988 (quince meses después) y por último la providencia de embargo se dicta el 5 de octubre de 1988 y se le notifica el 25 de octubre de 1989 (doce meses y veinte días después); en el ínterin de todo ese procedimiento se produce la resolución de TEAC regional de Valencia que condona el 80 por ciento de la sanción impuesta en noviembre de 1989, lo que se cumple y ejecuta el 18 de enero de 1990, según nos comunica el órgano administrativo en cuestión como contestación a la investigación iniciada. Como puede comprobarse, es este un ejemplo modelo de rapidez, eficacia y respeto a los plazos en las notificaciones que según la ley son de diez días.

En otro expediente D.R.M.C. a quien se había notificado en 1989, en vía ejecutiva, una deuda tributaria por el IRPF del ejercicio 1982, presentó con fecha 24 de agosto de 1989, en la Administración de Hacienda correspondiente a su domicilio fiscal, en Sueca (Valencia), un escrito pretendiendo se declarase prescrita la deuda tributaria, afirmando que la liquidación correspondiente no le había sido notificada en ningún momento. Alternativamente, si la notificación se hubiera efectuado, solicitaba se pusiera de manifiesto a quién y cuándo se había realizado.

La Delegación de Valencia indica en su informe de 20.06.90, lo siguiente:

«Dado que la liquidación que nos ocupa había sido practicada por la Delegación de Hacienda de Madrid, se recabó del servicio de notificaciones ... información ... en cuanto a la fecha y procedimiento de la notificación cuestionada. »

«De la información aportada por el archivo general de la Delegación de Hacienda de Madrid se ha podido comprobar que la notificación se publicó en el boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, de fecha 8 de agosto de 1985 ...»

Concluye diciendo que al ser el recurso de reposición (24 .08 .89) competencia de la dependencia de recaudación de la Delegación de Hacienda de Madrid, se remite (junio 1990) el escrito del contribuyente, a los efectos oportunos.

En otros casos, en cambio, se notifica a persona distinta al interesado, a partir de indicios no siempre debidamente fundamentados, ni verificados. El Ayuntamiento de Madrid, en contestación a la solicitud de informe sobre las actuaciones llevadas a cabo en el expediente individual de apremio, seguido contra don J.L.J. (8911101) comunica que con fecha 8 de septiembre de 1987, se procedió a notificar al sujeto pasivo la providencia de apremio, al domicilio fiscal.

«Dicha notificación —dice el Ayuntamiento- fue devuelta por el Servicio de Correos por desconocido. Ante este hecho, se procedió a la localización de un nuevo domicilio del contribuyente, encontrándose en la calle ... una persona con el mismo nombre y apellidos.

Con fecha 2 de febrero de 1988, se procedió a enviar, al nuevo domicilio, la notificación de la providencia de apremio. Posteriormente, con fecha 17 de abril del mismo año, fue comunicada la providencia de embargo. Ambas comunicaciones fueron recibidas por el destinatario.

Al tener conocimiento esta Recaudación que al no ser el sujeto pasivo del expediente incoado, la misma persona a quien se dirigían las notificaciones, se procedió, inmediatamente, a la rectificación del domicilio fiscal, habiéndose retrotraído el expediente a su estado procesal oportuno; por lo que desde el día 13 de junio de 1989, el Sr. don J.L.J. con domicilio en ... no ha recibido ninguna nueva notificación referente al expediente de apremio ya reseñado.»

Parece claro que los servicios del Ayuntamiento de Madrid «olvidaron» lo dispuesto en el artículo 78.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo en cuanto dispone que las «comunicaciones y notificaciones serán cursadas directamente a los interesados por el órgano que dictó el acto o acuerdo».

En otras ocasiones continúa empleándose la notificación a través de las Alcaldías, como, por ejemplo consta en el informe recibido del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria de Cuenca sobre el expediente 9008995 en el que se puede leer:

«Las notificaciones de las parcelas catastrales números ... fueron recurridas en tiempo y forma por el interesado en 31 de octubre de 1984, instruyéndose, recursos de reposición números 872 y 873 de 1984, que se entregaron a la empresa contratada para la realización del catastro para que revisase sus cálculos y siendo cierta la existencia de error, se dictó resolución estimatoria, en ambos casos, que fue remitida al Ayuntamiento para notificación al interesado en octubre de 1985, al mismo tiempo que los restantes recursos interpuestos contra la revisión catastral por los demás vecinos.

Dado que la notificación de todos los escritos fue realizada por mediación del ayuntamiento y no figuraban devueltos los acuses de recibo en los expedientes, se ha requerido al citado Organismo para que los aportase, si figuraban en su poder, o remitiese acreditación de haber efectuado las notificaciones, enviando escrito firmado por el Secretario en el que relaciona todas las notificaciones obrantes en poder del reclamante como contestación a sus reclamaciones en esta Gerencia Territorial, así como fotocopia compulsada de las mismas, coincidiendo éstas con todas las que fueron remitidas en su día por este Organismo.

Con independencia de las notificaciones ya citadas, y ante la reiteración del recurrente, copia de los recursos primitivos fue entregada a la empresa contratada durante el segundo semestre de 1989 para revisar el catastro urbano de la localidad, por si seguía existiendo error, teniendo constancia de que las fincas ya han sido visitadas en el primer semestre de este año, aunque aún no será notificado el interesado, si hay variación sobre las resoluciones primitivas. »

Qué duda cabe que este procedimiento de notificación a través de intermediario municipal, es más cómodo para la Administración, por cuanto pretende sortear la ingente tarea de realizar las notificaciones individuales a los destinatarios de las resoluciones que afectan a sus derechos y realizadas directamente, pero pudiera llegar a quebrantar el principio de seguridad jurídica.

Con independencia de lo anterior, la falta de acomodación de una notificación a lo dispuesto en el artículo 80.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo, al haber sido remitida aquella a través de una empresa especializada, pero sin acuse de recibo, ni ningún otro medio que permitiera tener constancia de la recepción por parte del interesado, ha sido objeto también de la atención de esta institución a través de la tramitación de una queja, cuyo contenido sustancial consistía en la suspensión del pago de una pensión desde diciembre de 1986 hasta junio de 1988, como consecuencia de no haberse presentado la titular de la pensión al control de vivencia, siendo rehabilitado el pago de la citada pensión con un año de retroactividad, conforme a lo preceptuado por el artículo 55.2 de la Ley General de la Seguridad Social.

La reclamante señalaba, en efecto, que no había recibido la notificación cursada, en la que se exigía que acreditara su situación para poder continuar percibiendo la pensión, por lo que, ante la imposibilidad de demostrar que dicha recepción se había producido, habría de atenerse, como principio general, a lo manifestado al respecto por la interesada. En este sentido, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, si no consta fehacientemente la fecha de la notificación, habrá que atenderse a las manifestaciones de los interesados sobre el momento en que tuvieron conocimiento del acto, según dispone el artículo 79, número 3, de la Ley de Procedimiento Administrativo. Todo ello impedía que pudiera derivarse la existencia de responsabilidad por parte de

los interesados, conforme a lo prevenido por el artículo 60 de la Ley General de la Seguridad Social, por el incumplimiento de un deber cuyo desconocimiento, a falta de una prueba que acredite la recepción de la correspondiente notificación, habría de presumirse, así como la improcedencia de tipificar el incumplimiento de dicho deber como infracción, a tenor de lo previsto por el artículo 16 de la Ley 8/1988, de 7 de abril.

En definitiva, teniendo el origen de la suspensión cautelar del pago de la pensión y, en suma, la falta de abono de las cantidades que excediesen del plazo de caducidad de un año previsto por el artículo 55.2 de la Ley General de la Seguridad Social, en el incumplimiento de un deber o carga, que la interesada desconocía al no haber sido objeto de publicación el correspondiente acto administrativo o ante la falta de recepción de la oportuna notificación, era forzoso concluir en la necesidad de reponer a la reclamante en el derecho a las cantidades no abonadas en su día, con el fin de evitar que pudiera producirse una actuación que incurriese en una posible arbitrariedad prohibida por el artículo 9.3 del texto constitucional.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, se consideró conveniente remitir al Instituto Nacional de la Seguridad Social una sugerencia con objeto de que se procediera al abono de las mensualidades de la pensión correspondiente al período comprendido entre la fecha en que el pago de aquella fue cautelarmente suspendido, hasta la fecha en que tuvo efecto la rehabilitación de dicho abono.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social comunicó que, atendida la carencia de copia de notificación y acuse de recibo, en función del medio utilizado para la remisión, que probara el conocimiento del deber de acreditar su situación por parte de la interesada, se iba a proceder al abono de las mensualidades de la pensión correspondiente al período comprendido entre octubre de 1986 y junio de 1987 (queja 8900929).

#### 1.4. *Abono de tasas*

La devolución de los derechos abonados mediante giro postal por los interesados en participar en el concurso abierto y permanente para la provisión de plazas de personal sanitario no facultativo de la Seguridad Social, exigiéndose que tales derechos se ingresen, mediante transferencia bancaria, en la entidad señalada por la Administración, práctica desarrollada por la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de Soria, motivó que el Defensor del Pueblo resaltara el contenido del artículo 66.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo, precepto que determina que «podrán hacerse efectivas, mediante giro postal o telegráfico dirigido a la oficina pública correspondiente, cualesquiera tasas que haya que satisfacer en el momento de la presentación de instancias u otros escritos a la Administración».

El citado organismo, informó que, a la vista del escrito de esta Institución, se han habilitado los medios precisos para dar cumplimiento al citado precepto (queja 9002378).

#### 1.5. *Ejecución y cumplimiento de actos y resoluciones*

Se han recibido algunas quejas, por inexecución de actos y resoluciones de entidades locales y comunidades autónomas, registrándose casos en que algunas de estas administraciones públicas, dictada una resolución o acordado un acto, se desentienden de su cumplimiento, sin tener en cuenta lo dispuesto en LPA que determina en su artículo 45 que « los actos de la Administración serán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa».

El firmante de la queja 9002350 manifestaba haber denunciado con fecha 9 de agosto de 1986 ante la Delegación Provincial de Agricultura de Ciudad Real, la ocupación ilegal de unos terrenos de la vía pecuaria, instruyéndose el oportuno expediente como consecuencia del cual se dictó resolución sancionando al infractor con multa y conminándole a que en el plazo de 20 días restituyera los terrenos a su situación de origen, o, en otro caso, la Administración procedería a la demolición de lo construido, con costas a su cargo.

Sin embargo pese, al tiempo transcurrido, hasta la formulación de su reclamación los órganos competentes no habían adoptado medida alguna para el cumplimiento de tal resolución, en perjuicio del reclamante, concesionario de estos terrenos por los que viene satisfaciendo con puntualidad el correspondiente canon anual establecido en su día.

La Junta de Castilla-La Mancha, confirmó en su informe que con fecha 1 de marzo de 1974 fue autorizada por la Dirección General de ICONA, a favor del firmante, la ocupación de 1.850 m<sup>2</sup>, de la vía pecuaria en el término municipal de Puertollano, con el fin de ampliar la estación de servicio que dicha persona tenía concedida en las proximidades de la ocupación autorizada, fecha desde la que ha satisfecho los pagos anuales del canon de ocupación.

En agosto de 1986, el formulante de la queja denunció ante la Delegación Provincial de Agricultura de Ciudad Real la intrusión en la misma de una tercera persona, por efectuar la construcción de unas obras de carácter permanente. Seguido el expediente por sus trámites, recayó Resolución de 9 de abril de 1987 por la que fue sancionado el infractor. Al efectuarse los trámites para llevar a cabo las obras de demolición, el día 4 de noviembre de 1988 «se opuso el sancionado aduciendo que no podía desalojar la construcción por carecer de medios y no disponer de otro lugar para trasladarse».

Finalmente, con fecha 8 de enero de 1990 se procedió al cumplimiento de la Resolución recaída como consecuencia del expediente sancionador 25/86, demoliéndose los 147 m<sup>2</sup> construidos y retirándose el cerramiento de los 431 m<sup>2</sup> vallados.

Esta potestad de la Administración de autoejecución de las resoluciones y actos dictados por ella, definida y reconocida en el ordenamiento jurídico vigente no es ajena al principio de eficacia que el artículo 103 de la Constitución y por tanto de los artículos 100 a 108 de la LPA y 33 de la LRJAE.

Sin embargo, se reciben quejas como la anterior que se refieren a la inejecución de actos administrativos sin que concurra ninguna de las circunstancias tipificadas en

los artículos 42, 45 y 101 de la LPA o las previstas en el artículo 122.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso administrativa y 116 de la LPA, que modifican el principio general de eficacia inmediata.

En las quejas referidas, la eficacia tampoco estaba condicionada a la notificación o la publicación, ni existía un contenido natural del acto sometido a condición o término, ni se trataba de actos sujetos a condición suspensiva que demoraran su eficacia.

Como en este informe se pone claramente de relieve en el apartado referente a la defensa de la legalidad urbanística, es práctica común no sólo la pasividad en el ejercicio de la potestad fiscalizadora de la Administración, el llamado ejercicio de las competencias de policía administrativa; sino también incumplir la resolución sancionatoria, cuando llega a dictarse, permitiendo que perviva la obra ilegal que debería demolerse o poniendo todos los obstáculos formales posibles a la hora de ejercer la acción sustitutoria ante la inacción del sancionado. Otro tanto cabría decir en materia de sanciones por infracción a las normas de protección del medio ambiente.

#### 1.6. *Retrasos en la resolución de recursos*

Sin lugar a dudas, uno de los motivos más frecuentes de intervención de la institución del Defensor del Pueblo en las quejas que le son planteadas por parte de los ciudadanos tiene su origen en el silencio administrativo. Ya se ha dicho en este y otros informes que la utilización del silencio administrativo negativo como método regular de resolver las peticiones o recursos de los administrados, resulta inaceptable habida cuenta que esta institución jurídica ha sido creada en beneficio de los ciudadanos y no como un obstáculo más a sobrepasar en la defensa de sus derechos.

Conviene hacer notar, sin embargo, que en muchas ocasiones la utilización del silencio administrativo no tiene su origen en una actitud premeditada de la administración de no responder a las peticiones y recursos que le son planteados sino, simple, sencilla y llanamente en la imposibilidad material de los servicios encargados de la resolución de recursos o reclamaciones administrativas de resolver en tiempo y forma, motivado o bien por carencias de infraestructura técnica (servicios informáticos) o personal.

A lo largo del año pasado se comprobó que existía un volumen considerable de quejas procedentes de personas que habían interpuesto algún tipo de reclamación o recurso ante el Ministerio de Educación y Ciencia, las cuales no recibían respuesta expresa. Este problema, que se manifestaba especialmente en el ámbito del personal docente no universitario y en el ámbito de las denegaciones de becas y ayudas al estudio, dio origen a que por parte del Defensor del Pueblo se plantease a la Subsecretaría del Departamento solicitud de información con carácter general, sobre cual fuera la situación de los servicios encargados de la resolución de recursos en el Departamento y las previsiones que existían en orden a agilizar y poner al día dicho servicio, y cuantos otros datos pudieran resultar de interés, mediante el escrito que, en su esencia, a continuación se transcribe:

« ... Uno de los motivos más frecuentes de tramitación de quejas por parte de esta Institución Constitucional tiene como finalidad evitar el uso indebido que por parte de distintos órganos de las administraciones públicas se hace de la ficción jurídica del silencio administrativo negativo. Nuestra intervención

pretende evitar que, mediante esta técnica, los interesados en cada caso ignoren los motivos por los que sus peticiones o recursos sean desestimados, vean indebidamente alargados los plazos necesarios para que se resuelvan sus pretensiones y, en última instancia, conseguir que la Administración cumpla el deber legal que le impone el art. 94.3 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, en orden a dictar resolución expresa en todas las peticiones y recursos que le sean planteados.

Pues bien, cuando esta Institución inicia actuaciones tendentes a conseguir que se dicte resolución expresa en alguna petición, reclamación o recurso planteado por quien acude en queja a nosotros, se constata previamente que ya han transcurrido los plazos legales para resolver y que por lo tanto, en ese momento, por parte de la Administración Pública competente se está incumpliendo un deber legal.»

Continuábamos señalando en nuestro escrito que en relación con el Ministerio de Educación y Ciencia,

« Son frecuentes las quejas por retrasos en la resolución de recursos y, de modo particular, en algunas materias concretas como son las referidas a la concesión de becas y ayudas al estudio y a concursos de traslado y adscripción a puestos de trabajo de funcionarios docentes.

En estos supuestos, solicitamos la información pertinente, bien a la Secretaría General Técnica del Departamento o bien a la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa, con la finalidad de conocer las causas que estén motivando la falta de resolución del recurso que se trate y, asimismo, las previsiones que existan a fin de dictar una resolución expresa.

La respuesta que con más frecuencia recibimos a nuestra petición de información se limita a hacernos notar que, debido al considerable volumen de recursos pendientes de resolución, aquél por el que nosotros nos interesamos no ha sido resuelto por el momento y que se espera resolver en un futuro no muy lejano. Pero aún más: en algunas respuestas de la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa, se nos cita el art. 74.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, señalándonos que los recursos se resuelven siguiendo rigurosamente su orden de entrada, como si nuestra intervención pudiese pretender, siquiera fuese lejanamente, alterar este orden legal...

Las respuestas que hemos recibido en este sentido son numerosas (así por ejemplo: quejas 8909997; 8909637; 8910905; 8912196; 8912522; 8918819; 8920162; 9003746; 9004083; 9007189; 9007371).

(...)

No ignoramos las múltiples dificultades de gestión que padece ese Departamento, habida cuenta del muy considerable número de ciudadanos con los que se relaciona por razón de sus propias competencias y del también voluminoso número de funcionarios que tiene a su cargo. Sin embargo, la eficacia real del sistema equilibrado de privilegios y garantías entre la Administración y sus administrados exige imperiosamente que no existan descompensaciones en favor de unos o de otros. Parece completamente innecesario insistir en que los administrados quedan severamente desprotegidos si todo el sistema de recursos administrativos resulta inútil por el colapso que padecen los servicios encargados de resolverlos, de modo tal que aquellos han de acudir a la jurisdicción contenciosa para resolver sus problemas.»

En base a todo lo anterior, se consideró oportuno solicitar al Ministerio de Educación y Ciencia un informe global sobre la situación de los servicios encargados de la resolución de recursos administrativos y sobre las previsiones que existiesen en orden a agilizar y poner al día los mencionados servicios.

A nuestra solicitud de información, respondía la Subsecretaría del Departamento mediante comunicación que tuvo entrada en esta institución constitucional el 13 de noviembre de 1990 poniéndonos de manifiesto, entre otras cosas, lo siguiente:

«El elevadísimo número de recursos presentados ante este Ministerio (5745 hasta septiembre de 1990, 5873 durante el año 1989, 5454 en 1988, más un número superior a los 60.000, en el mismo período, con motivo de la huelga de profesores no universitarios y 8.327 durante 1987), ha producido, sin duda, atrasos en la resolución de los mismos. Si se tiene en cuenta, además, el gran número de documentos que esta misma Unidad recibe, aparte de los recursos propiamente dichos, (por poner un ejemplo, el Registro de Entrada de documentos de la Subdirección General, informatizado desde primero de enero de 1990, ha asentado por tal sistema, hasta el 30 de septiembre pasado, 99.912 documentos de entrada), puede comprenderse la carga de trabajo a que tiene que hacer frente la citada Unidad administrativa.»

Estas abultadas cifras no significaban sin embargo, según se nos informaba, que el Departamento considerase la situación como inevitable sino que se llegó a la conclusión que,

« ... resultaba preciso iniciar un proceso de mejora de carácter amplio y con diversificación de objetivos a medio y largo plazo, sin abandonar, por supuesto, las medidas urgentes, algunas ya iniciadas.»

Para ello, el Departamento entendió que,

« ... la mejor solución era la participación en el plan de mejora de los servicios de atención al público y de modernización de las administraciones públicas, impulsado por el Ministerio para las Administraciones Públicas.»

De este modo, la Unidad Central de Recursos del Departamento, junto con las de otras de similares competencias en distintos Ministerios, fue sometida por la Inspección General de Servicios de la Administración Pública, a una Inspección Operativa de Servicios (I.O.S.), para promover la mejora de los procedimientos de gestión de dichas Unidades.

Del resultado de la I.O.S., de sus conclusiones y de la puesta en práctica de las mismas, se informó por la Subsecretaría del Ministerio de Educación y Ciencia de las siguientes actuaciones llevadas a cabo en los últimos dos años:

«A) Dotación de personal

Con fecha 24 de mayo de 1989 (BOE del 24-VII) se aprobó la relación de puestos de trabajo del Departamento, en la que figuran las dotaciones de la

Subdirección General de Recursos. Determinadas modificaciones formales de dicha resolución, en lo que afecta a esta Unidad, han sido aprobadas recientemente, por Acuerdo de fecha 25 de julio de 1990.

B) Implantación de un sistema informático

Durante los últimos doce meses se ha venido trabajando con intensidad en el establecimiento de un sistema informático, que aparecía como una de las medidas indispensables, aunque no la única, para la mejora de la gestión que tiene a su cargo la Subdirección General de Recursos.

Con asesoramiento y apoyo permanente del Centro de Proceso de Datos, se ha procedido a la selección, adquisición e instalación del equipo y material necesario, así como a la adopción del sistema operativo y al diseño de programas informáticos específicos para la gestión de la Subdirección General. Esta labor se encuentra actualmente en su última fase, pendiente de un período de comprobación y de la revisión final.

En el proceso de informatización se ha efectuado un continuo y detallado análisis del procedimiento administrativo seguido en la Unidad de Recursos y se han examinado sistemáticamente todas las actuaciones que se efectúan en cada puesto de trabajo.

Este análisis ha permitido detectar y abordar la resolución de numerosos problemas concretos. Como consecuencia, se ha ido obteniendo nueva información, con criterios más contrastados para la revisión de estos procedimientos de gestión administrativa.

Es preciso señalar, no obstante, que subsisten todavía importantes condicionamientos y limitaciones que afectan sobre todo a los procesos de selección de personal y a la asignación de locales indispensables.

Durante el presente año se ha puesto en práctica una nueva orientación del trabajo, sobre la base de diferenciar un área de gestión y tramitación y otra de estudio y resolución de recursos, además de la dedicada a la relación con los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, aprovechando las posibilidades de apoyo que ya ofrece el sistema informático y la progresiva cobertura de las vacantes existentes. Las dos secciones especializadas en la tramitación de los expedientes de recursos están concebidas como puntos esenciales del nuevo sistema de trabajo, y actúan de manera que constituyen el elemento básico para la formación y actualización permanente de los datos que se procesan por el sistema informático. La nueva organización está sujeta a las rectificaciones que aconseje o imponga la experiencia en los próximos meses. Por otra parte, también



se pretende llegar a definir y describir en breve plazo las funciones y tareas de cada uno de los puestos de trabajo del nuevo Organigrama, así como configurar una Unidad de Documentación.

También se han programado y realizado varios cursillos de formación y perfeccionamiento para el personal de la Subdirección General, aspecto éste al que se continuará prestando especial atención y en este momento, como paso previo a la elaboración de un Manual específico de Procedimiento, se están revisando los documentos que se emplean de oficio en los distintos trámites, para suprimir o reformar las actuaciones que se revelan innecesarias o incorrectas.

La elaboración material de los documentos -en particular de las propuestas de resolución- se realiza ya en un importante porcentaje por medios informáticos, lo que abrevia sustancialmente esta tarea, bien acudiendo a la preparación y empleo de las bases de datos precisas, cuando así lo impone el considerable volumen de documentos similares (como ha ocurrido con las varias docenas de miles de los ya citados recursos interpuestos contra deducción de haberes al profesorado no universitario, a causa de la huelga de 1988), bien acudiendo al tratamiento de textos cuando no puede o no debe acudir a aquella informatización más completa.

Por otro lado, se dispone ya de una amplia base informática de datos y de listados que permiten identificar en todo momento los recursos recibidos y sus datos esenciales, trámites seguidos sobre los mismos y situación actual de los distintos expedientes. La clasificación de los recursos por medios informáticos y la agrupación de aquellos según su materia y objeto facilita ya un tratamiento más sistemático de los mismos para abreviar la gestión y conseguir mayor rapidez en su estudio y resolución.

También merced a la informatización se está posibilitando el automatismo en el control de los tiempos empleados en las sucesivas fases de cada expediente y se pretende poder cuantificar y ponderar en todo momento la carga de trabajo de los distintos puestos, en función de la mayor complejidad de cada expediente y su mayor o menor urgencia o trascendencia —tanto para la Administración como para los interesados—, así como detectar oportunamente los retrasos que se produzcan en cada área de gestión.

En definitiva, se trata de llegar a apreciar de modo objetivo el rendimiento del Servicio —tanto en su conjunto, como en cada puesto de trabajo—, valorar su coste y su eficacia y mejorar progresivamente la relación entre ambos.

En abril de 1990 se ha comenzado a informatizar también el área de gestión correspondiente a la relación con los tribunales de Justicia para los asuntos en vía contencioso-administrativa que afectan al Departamento. Área que año tras año ha venido aumentando en complejidad y volumen y cuya gestión, estudio y propuesta de resolución es competencia, también, de la citada Subdirección General. »

De todas las actuaciones realizadas, la Subsecretaría del Departamento concluía que, « ... existen expectativas razonables para la consecución en los próximos meses de una sustancial mejora del servicio encomendado a la unidad administrativa encargada de la resolución de los recursos, sobre la base de que se completará el conjunto de las medidas expuestas, si bien con las limitaciones que comporta la puesta en práctica de nuevos métodos de trabajo».

Valoramos muy positivamente todas las iniciativas y actuaciones que se están llevando a cabo por parte del Ministerio de Educación y Ciencia en orden a dotar adecuadamente los servicios de recursos del Departamento para que estos puedan responder ágil y efectivamente a las reclamaciones que los interesados plantean contra las actuaciones de la Administración. Las distintas administraciones públicas —no sólo la Administración del Estado— deberían revisar las dotaciones personales y materiales existentes en sus servicios de recursos para que éstos llegasen a ser igualmente ágiles y efectivos. Sin embargo tenemos dudas respecto a que actuando tan sólo en este sentido se resuelva el problema planteado.

Se ha traído a colación aquí una actuación concreta llevada a cabo ante el Ministerio de Educación y Ciencia por considerarla significativa en cuanto a exponente de una situación general. Son numerosos los servicios de distintos órganos administrativos de todas las administraciones públicas que se ven incapaces para resolver las peticiones, reclamaciones y recursos que les son planteados.

Los administrados difícilmente pueden aceptar que la eficacia de la administración y el cumplimiento de los plazos previstos por las normas de procedimiento sea radicalmente diferente según se trate de exigirles el cumplimiento de una obligación o resolverles una petición o recurso que hubieran planteado. Sin embargo, esto es, en general, así.

Resulta poco probable que dentro del plazo previsto para ello se resuelva un recurso contra una sanción de tráfico, contra la denegación de una beca o se fije la cuantía de una pensión de clases pasivas. Por el contrario, es seguro que rebasar el plazo para cumplir una obligación fiscal, para solicitar una beca o para instar el reconocimiento de unos servicios previos al Estado, por poner algún ejemplo, llevará aparejado un perjuicio a quien lo haga.

Quizás lo primero que haya de variar es la mentalidad con la que parte de la administración pública o, mejor dicho, parte de sus servidores se enfrentan a las peticiones y recursos de los ciudadanos.

Creemos que no es exagerado afirmar que todavía hoy existe un alto grado de patrimonialización de los servicios públicos, de modo tal que el funcionario o trabajador de la Administración pública considera que la mejor defensa que le cabe hacer de «su patrimonio» es rechazar sistemáticamente todas aquellas peticiones o reclamaciones que no se vea imperiosamente obligado a conceder.

No podemos olvidar que los ciudadanos son los dueños auténticos de la Administración, pues tan sólo por los servicios de toda índole que a ellos presta se justifica su existencia y también, por lo mismo, está la administración habilitada para exigir a éstos el cumplimiento de ciertas obligaciones.

Siendo esto así, no puede admitirse que quien acuda a una organización a su servicio, sea considerado por ésta como un extraño que intenta apropiarse de algo que no le pertenece y al que resulta preciso poner obstáculos para que no consiga su objetivo. Más bien al contrario, la meta a alcanzar sería que todos los empleados públicos fuesen plenamente conscientes de su condición de «servidores públicos» y, en consecuencia, actuaran frente a los ciudadanos con el objetivo preferente de que estos alcanzasen en la medida de lo legalmente posible la máxima satisfacción a sus pretensiones.

Al margen de la anterior reflexión, hemos de insistir una vez más en la conveniencia de que se lleve a cabo la proyectada modificación de la Ley de Procedimiento Administrativo, a fin de adecuar esta regulación fundamental a las necesidades actuales, tan distintas de las que se daban hace más de treinta años cuando se aprobó la ley.

Esta necesaria modificación normativa, en la que podría incluirse una severa restricción del silencio administrativo negativo y una paralela potenciación del silencio positivo, contribuirá decisivamente a resolver el problema que aquí venimos tratando, a fin de que el ciudadano vea resueltos en tiempo y forma todos sus recursos, reclamaciones y peticiones.

En nuestra opinión, la cuestión tiene un capital interés. En cuanto a las peticiones de los ciudadanos por lo ya dicho sobre la administración pública como organización a su servicio, y en cuanto a los recursos y reclamaciones por el carácter que éstos tienen de garantía que beneficia a la Administración y al administrado: al administrado porque le permite evitarse acudir a la Justicia y padecer con ello las cargas temporales

y económicas que tal vía conlleva; a la Administración porque una adecuada resolución de los recursos administrativos le permite aplicar y defender con mayor precisión el principio de legalidad al

poder eliminar del mundo jurídico aquellos actos y resoluciones que hayan infringido de cualquier manera la normativa vigente.

### 1.7. *Procedimiento económico-administrativo*

Una constante en los informes anuales de esta institución ha sido la obligada referencia a deficiencias de los Tribunales Económico-Administrativos, tanto por la reiterada inobservancia de plazos y garantías procedimentales en la tramitación de las reclamaciones económico-administrativas, como por un inadecuado concepto de su relación con esta institución constitucional, figurando por ello en años anteriores, repetidamente, entre los órganos que no han cumplido adecuadamente con el deber legal de responder al Defensor del Pueblo.

Quebrando esta tendencia ha de dejarse constancia del cambio operado, en primer lugar, respecto a la calidad y diligencia de los informes emitidos y, en segundo lugar, en la medida en que parece apreciarse mayor celeridad en la resolución de reclamaciones, aproximándose más a los plazos reglamentarios.

Ello ha contribuido, probablemente, al menor número de quejas recibidas por demora en la resolución de reclamaciones y —salvo excepciones— motivadas por dilaciones menos excesivas. También hay que subrayar que las respuestas se comprometen con un plazo concreto para la resolución del expediente, a diferencia de períodos anteriores en que la respuesta más frecuente, cuando existía, era que la reclamación sobre la que se solicitaba información se encontraba «pendiente de estudio y resolución».

Continúa, sin embargo, subsistiendo el problema de la demora en las notificaciones y por ello hay que insistir en la necesaria observancia, como mínimo, de los plazos y procedimientos reglamentariamente establecidas, cuestión ya tratada en otro apartado de este informe en que se trata de forma más extensa el problema de las notificaciones.

Las mejoras puestas de relieve, no pueden sin embargo impedir que se apreciase en abril de 1990 una situación aún cercana al colapso, que se manifestaba en relación con las quejas tramitadas por esta institución y que en más de setenta y cinco respuestas se carecía de respuesta sobre la resolución del recurso y sólo se informaba sobre al aplazamiento sin fecha concreta alguna en la resolución del expediente, motivado por la acumulación de los mismos y la situación ya indicada.

En todo caso, han continuado presentándose quejas (9014588,9022615 y otras más) por la demora en la resolución de reclamaciones económico administrativas y si bien, como se ha dicho, se aprecia mayor diligencia en la resolución, quedan aún casos en que los interesados no han obtenido resolución en un plazo razonable.

Sirva a mero título de ejemplo la contestación del TEAC sobre el expediente 9004640:

«La reclamación que corresponde a D.J.A.M. tuvo entrada en este Tribunal el día 27 de agosto de 1985.

Tras ser completado el expediente y redactada la ponencia, fue resuelto en Sala que tuvo lugar el 24 de mayo de 1990.»

O en relación con el expediente que motivó la queja 9010277, en que el TEAC ha precisado para su resolución desde el día 22 de agosto de 1986 en que se presentó la reclamación, hasta el 18 de enero de 1990 en que se acordó la resolución.

Por otra parte continúan produciéndose disfunciones en la coordinación del TEAC con los órganos gestores, en los procesos de solicitud y remisión de expediente, lo que contribuye a dilatar

aún más la resolución de algunas reclamaciones. Así, en escrito del TEAC de 21 de mayo de 1990, por ejemplo, respecto al expediente 8812367 se expone:

«La reclamación de D. P.P.I. tuvo entrada en este Tribunal el día 15 de diciembre de 1985; con fecha 4 de febrero de 1986 se solicitó el expediente a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, siendo recibido el 12 de septiembre de 1986 y remitido a la Vocalía correspondiente el 25 de septiembre. Que entre tanto la Dirección General dictó un nuevo acuerdo el 21 de agosto de 1986, interponiendo el reclamante una segunda reclamación el 9 de septiembre. Acumuladas ambas reclamaciones fueron resueltas en la Sala celebrada el día 10 de mayo de 1990, siendo notificada al interesado la resolución el día 14 de mayo.»

Parece imprescindible en consecuencia recabar de los responsables de los órganos administrativos, cuyas resoluciones son recurridas ante el Tribunal, que colaboren diligentemente en la remisión de los expedientes, sin que pueda encontrarse otra explicación a que existan retrasos de siete y más meses, como el caso expuesto, más que en la desorganización del órgano en cuestión o en lo que sería peor y difícil de aceptar, en un deseo no explicitado expresamente de dilatar el procedimiento de resolución de la reclamación.

De igual forma esta institución hará a lo largo de 1991 un especial seguimiento sobre la marcha del Tribunal, lo que incluirá una investigación especial y en profundidad sobre el cumplimiento de las previsiones anunciadas en su día para superar el colapso y la constatación de la situación real de ese organismo administrativo en cuanto a la resolución de los expedientes que ante él penden y los medios con que cuenta para ello.

## 2. ADMINISTRACION DE JUSTICIA

### 2.1. *Servicio público judicial*

Se exponen en el presente apartado aquellas disfunciones puestas de manifiesto a través de las quejas recibidas que si bien no llegaban al extremo de afectar al núcleo esencial de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y a un proceso sin dilaciones indebidas, sí ponían de manifiesto una deficiente prestación del servicio público judicial en procesos concretos seguidos ante nuestros órganos judiciales.

En todos estos casos la investigación se ha llevado a cabo, como establece la Ley Orgánica 3/81, de 6 de abril, ante la Fiscalía General del Estado, si bien, en algunos supuestos ha sido necesario solicitar la colaboración del Consejo General del Poder Judicial o del Ministerio de Justicia en orden a esclarecer la posible responsabilidad disciplinaria en que pudiera haberse incurrido.

#### 2.1.1. *Retrasos individuales y otras disfunciones concretas determinantes de un funcionamiento anormal del servicio público judicial*

a) En este caso, el padre del reclamante había sido víctima de un delito de lesiones graves por el que se siguió un procedimiento penal ante el Juzgado de Instrucción número 3 de Barcelona que concluyó por sentencia dictada por la Audiencia Provincial en octubre de 1982, confirmada en casación en abril de 1984.

En dicha sentencia, se contenían pronunciamientos indemnizatorios a favor del mismo que, tras su fallecimiento, fueron asumidos por sus herederos.

Iniciada la ejecución de la sentencia, ésta fue archivada a pesar de que el reclamante había hecho constar a la sala, al parecer, la existencia de bienes del condenado.

Recibida la información solicitada de la Fiscalía General del Estado, de ella se desprendía la realidad de lo manifestado a esta institución por el reclamante, esto es, que obraban en los autos los escritos presentados por su representación procesal indicando la existencia de posibles bienes del condenado, no obstante lo cual, la sala había adoptado una resolución de archivo definitivo de la ejecutoria sin que ésta hubiera sido tampoco recurrida por el Ministerio Fiscal.

Nuestra intervención determinó que el ministerio público impugnara dicho archivo, solicitando la práctica de las diligencias oportunas para la averiguación de los posibles bienes del condenado con que hacer frente a la responsabilidad civil declarada en la sentencia.

A este respecto, el Defensor del Pueblo consideró también necesario dar traslado a la Fiscalía General del Estado de su preocupación por la escasa atención que tanto por el Ministerio Fiscal como por los órganos jurisdiccionales se presta a la adecuada tramitación de la pieza de responsabilidad civil obrantes en los procesos penales, produciéndose en muchos casos archivos definitivos de las ejecutorias en cuanto a la responsabilidad civil, sobre la base de simples manifestaciones de insolvencia realizadas por los responsables civiles y sin que se realice averiguación alguna en orden a la posible existencia real de bienes.

Continuábamos manifestando que la situación que acaba de describirse se agrava en aquellos procedimientos penales seguidos por delitos en los que suelen existir bienes con que hacer frente a las responsabilidades civiles declaradas en la sentencia-procesos seguidos por delito continuado de estafa, etc.,- sin que, a pesar de ello, se tramiten adecuadamente y conforme a las exigencias de la Ley de Enjuiciamiento Criminal las piezas de responsabilidad civil.

Por ello, el Defensor del Pueblo, sugirió a la Fiscalía General del Estado que por el Ministerio Fiscal se preste una especial vigilancia en la tramitación de las piezas de responsabilidad civil

obrantes en los procedimientos penales, con la finalidad de dar así real cumplimiento al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva constitucionalmente reconocido.

Dado lo reciente de esta última comunicación aun no se ha recibido el correspondiente informe (9011696).

b) Son también frecuentes las quejas que en esta institución se reciben poniendo de manifiesto que la causa del retraso en la tramitación de los procesos no es debida a deficiencias estructurales, como la falta de medios personales o materiales o el adecuado desarrollo de la Ley de Planta y Demarcación Judicial, sino a la defectuosa tramitación de los procedimientos.

Este es el caso de la queja número 9004708, en la que un sumario de urgencia iniciado en el año 1985 ante el Juzgado de Instrucción núm. 14 de Madrid, se encontraba todavía en el año 1990 en fase inicial de tramitación, debido a los reiterados defectos procesales en que se ha incurrido durante su tramitación.

En este mismo sentido, en la queja 9004600 se hacía referencia a unas diligencias previas iniciadas en el año 1987 ante el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Ciudad Real, también en fase de instrucción, a pesar de haber transcurrido tres años desde su iniciación en el momento de nuestra intervención, en las que la razón principal del retraso era también la deficiente tramitación del proceso llevada a cabo por el órgano jurisdiccional.

Baste aquí hacer escueta referencia a las consideraciones contenidas en apartados anteriores del presente informe sobre la necesidad de obtener una adecuada preparación tanto de jueces y fiscales como del personal auxiliar, como medida imprescindible para que el servicio público judicial pueda ser prestado en las condiciones de eficacia que nuestra Constitución exige, máxime en el momento actual en el que la nueva creación de órganos jurisdiccionales con su correspondiente dotación de medios personales es frecuente (9004600 y 904708).

c) En este caso, la investigación de la queja ante la Fiscalía General del Estado permitió comprobar que un recurso contencioso administrativo interpuesto en 1984 ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (antigua Audiencia Territorial de La Coruña), se encontraba paralizado en su tramitación, pendiente de comunicar al letrado y procurador designados para asistir al recurrente, dicha designación desde el año 1984 hasta que seis años más tarde y como consecuencia de nuestra intervención se había cumplimentado dicho trámite habiéndose comenzado ya la tramitación del recurso.

Sin perjuicio de que esta institución tuviera abierta una investigación de carácter general sobre la situación en que se encuentra este órgano jurisdiccional tal y como ha sido expuesto en apartados anteriores, ante la gravedad de la situación concreta a que acaba de hacerse mención, se ha solicitado de la Fiscalía General del Estado el mantenimiento de una especial vigilancia en orden a la urgente tramitación de este recurso (9002324).

d) En este caso, también se trataba de un recurso contencioso administrativo pendiente ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

Este recurso fue interpuesto en el año 1986 sin que cuatro años más tarde en 1990, el recurrente tuviera conocimiento de su terminación por sentencia.

La investigación iniciada ante la Fiscalía General del Estado permitió conocer que se había dictado sentencia en el mes de mayo de 1990 por la que la sala se declaraba incompetente para conocer de la cuestión planteada, que estimaba propia de la jurisdicción laboral y sin que pudiera haberse averiguado si la sentencia había sido notificada a las partes por cuanto no habían sido localizados los autos.

Ante la gravedad del presente caso en el que el órgano jurisdiccional había tardado cuatro años en considerarse incompetente para tramitar el recurso y posteriormente no había sido localizado el expediente para comprobar la efectiva notificación de dicha resolución, el Defensor del Pueblo se ha dirigido de nuevo a la Fiscalía General del Estado, solicitando se informe de la fecha de notificación de la sentencia así como que para el caso de que el reclamante hubiera ejercitado sus derechos ante la jurisdicción laboral, por el Ministerio Fiscal se velara por la puntual tramitación de sus pretensiones.

De otra parte se ha informado también al reclamante de los derechos que pudieran asistirle al amparo del artículo 121 de la Constitución y 292 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial (9015310).

e) La presente queja hacía referencia a un proceso civil seguido ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 10 de Madrid, en el que el reclamante obtuvo en el año 1986 sentencia favorable actuando en calidad de demandante, en el que el demandado había interpuesto recurso de apelación sin que por el juzgado se hubiera resuelto en relación a su admisibilidad, hasta que, como consecuencia de nuestra intervención, se resolvió en el sentido de admitir a trámite dicho recurso, remitiéndolo a la Audiencia Provincial de Madrid en febrero de 1990, cuatro años más tarde (8920159).

f) Diligencias previas iniciadas en el año 1987 ante el Juzgado de Instrucción de Sigüenza, por presunto delito de imprudencia cometida con ocasión de la conducción de un vehículo de motor que concluyeron en el año 1988, mediante auto de archivo de las mismas sin declaración de responsabilidad criminal.

A pesar de ser procedente que por el juzgado se hubiera dictado, con carácter inmediato, el auto ejecutivo previsto en la Ley del Automóvil, título imprescindible para poder tener acceso a las cantidades cubiertas por el seguro obligatorio del automóvil, esta resolución judicial sólo fue dictada como consecuencia de nuestra intervención ante la Fiscalía General del Estado, dos años más tarde (8903806).

g) Esta queja reflejaba la paralización de una demanda de divorcio interpuesta en octubre de 1986, ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 25 de Madrid.

Nuestra intervención ante la Fiscalía General del Estado permitió comprobar que efectivamente este procedimiento había permanecido paralizado desde el año 1986, fecha en que fue admitida a trámite la demanda, sin haberse llegado siquiera a producir el inmediato trámite siguiente, el emplazamiento del demandado, con la consiguiente paralización del procedimiento hasta que, como consecuencia de nuestra intervención, se ha iniciado la realización de dicho trámite a través de la comisión rogatoria correspondiente (8708517).

h) La persona que compareció ante el Defensor del Pueblo manifestaba que en octubre de 1985 interpuso querrela ante el Juzgado de Instrucción número 1 de Leganés por presunto delito de estafa en la construcción de unas viviendas de protección oficial, sin que cuatro años más tarde, en 1989, a la fecha de su queja, el procedimiento se hubiera resuelto.

Nuestra intervención ante la Fiscalía General del Estado permitió comprobar que el proceso se había extraviado, habiendo permanecido absolutamente paralizado hasta que, como consecuencia de nuestras actuaciones, ha sido hallado, iniciándose los correspondientes trámites de reconstrucción.

Durante el curso del año 1990 se ha reanudado la tramitación del procedimiento, persistiendo por ello la investigación de esta institución ante la Fiscalía General del Estado hasta su definitiva terminación (8902787).

i) En este otro supuesto el ciudadano que compareció ante el Defensor del Pueblo manifestaba el retraso que a su juicio se estaba produciendo en la fase declarativa de unas diligencias preparatorias, iniciadas en el año 1984 ante el Juzgado de Instrucción número 1 de Marbella, en las que aparecía como perjudicado.

Iniciada la investigación ante la Fiscalía General del Estado y recibido el correspondiente informe, aquélla fue concluida por cuanto dicha Fiscalía General informó que el procedimiento se encontraba paralizado por estar el encausado ilocalizable, habiéndose acordado su prisión provisional con la correspondiente orden de busca y captura.

Ello no obstante, ha comparecido de nuevo el reclamante ante el Defensor del Pueblo manifestando su «perplejidad» por el hecho de que el encausado se encontrara «ilocalizable», ya que dicho inculpado era agente judicial y exponía los distintos destinos en los que había prestado sus servicios desde la fecha en que acaecieron los hechos determinantes de la apertura del procedimiento penal.

Por ello, el Defensor del Pueblo ha reabierto la investigación iniciada ante la Fiscalía General del Estado, permaneciendo sin concluir la investigación de la presente queja (8805953).

j) Esta queja se refería a unas diligencias previas abiertas desde el año 1988 ante el Juzgado de Instrucción número 1 de Sant Boi de Llobregat, en las que el reclamante aparecía como encausado sin que dos años más tarde, en 1990, hubieran sido resueltas.

De la información recibida de la Fiscalía General del Estado se desprende que el procedimiento había permanecido extraviado hasta que, como consecuencia de nuestra intervención, las diligencias fueron localizadas y reabiertas en su tramitación.

De otra parte, en la comunicación que a esta institución remitió la Fiscalía General del Estado se manifestaba también que dichos autos fueron, al parecer, «escondidos de modo voluntario o al menos negligentemente para paralizar su tramitación».

A la vista de lo expuesto, el Defensor del Pueblo ha solicitado de la Fiscalía General informe sobre las medidas que hayan sido adoptadas en relación con este último extremo en el ejercicio de las competencias propias del Ministerio Fiscal (8414242).

k) En este caso, el ciudadano que compareció ante el Defensor del Pueblo manifestaba que en la ejecución de la sentencia dictada en 1987 por el Juzgado de Primera Instancia número 11 de Madrid, en un proceso civil en el que intervenía como parte, se estaban produciendo demoras no imputables a su representación procesal, por cuanto se encontraban sin proveer reiterados escritos presentados por aquélla durante el curso del año 1989.

La apertura de la correspondiente investigación ante la Fiscalía General del Estado, permitió comprobar la realidad de estos hechos y así, algunos de estos escritos habían resultado extraviados, habiéndose encontrado uno de ellos como consecuencia de nuestra intervención, por lo que fue inmediatamente proveído, normalizándose así el curso de la ejecución de aquella sentencia (8703949).

l) En este caso, el ciudadano compareciente ante el Defensor del Pueblo se había dirigido al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Lugo, ante el que se siguió en su día un juicio voluntario de testamento en el que intervino como parte, solicitando un testimonio de las actuaciones.

Nuestra investigación ante la Fiscalía General del Estado permitió comprobar la realidad de la presente queja esto es, que el procedimiento había sido extraviado, extravió éste que impedía al reclamante acceder al testimonio que había solicitado.

En la última comunicación de la Fiscalía General del Estado se manifiesta que se ha efectuado por el personal de este juzgado «una intensa búsqueda de los mismos, sin que haya fructificado».



Quizás, tal fracaso obedezca al gran desorden existente en el archivo de este órgano, en donde aparte de los pleitos de este juzgado se encuentran los legajos de los antiguos Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de Sarria y Becerreá, sin apenas orden, de ahí lo laborioso de buscar procedimientos que se encuentren en los libros como archivados».

Dado que de dicho informe no puede desprenderse si continua o no la actividad encaminada a localizar los autos que afectan al reclamante, se ha solicitado de la Fiscalía General del Estado una ampliación de su informe en el sentido expuesto, con la finalidad de informar en su caso al reclamante de los derechos que pudieran asistirle al amparo del artículo 121 de la Constitución (8800008).

ll) El antiguo Juzgado de Distrito de Carballo había dictado sentencia en octubre de 1985 en un juicio de faltas por la que se reconocía una indemnización en concepto de responsabilidad civil en favor del reclamante.

Manifestaba éste al Defensor del Pueblo que, a pesar del tiempo transcurrido, en el año 1990 aún no se había dado cumplimiento al pronunciamiento mencionado en materia de responsabilidad civil.

De la investigación iniciada ante la Fiscalía General del Estado resultó que dicho juicio había sido archivado en febrero de 1986 sin que se hubiera hecho efectiva la indemnización prevista en la sentencia.

Nuestra intervención determinó que se corrigiera de inmediato esta anomalía, procediéndose a la reapertura de la ejecutoria y al abono de la indemnización correspondiente al reclamante (9001587).

m) En este caso se trataba de un recurso de queja interpuesto en enero de 1989 ante la Sección Novena de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo que, a pesar de lo sencillo del trámite, todavía no había sido resuelto un año más tarde.

Nuestra intervención ante la Fiscalía General del Estado determinó que el recurso fuera definitivamente resuelto por auto dictado en el mes de junio de 1990 (8915759).

n) También esta queja hace referencia al funcionamiento de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Se trataba en este caso de un recurso de revisión interpuesto en el año 1985 ante la antigua Sala Quinta del Tribunal Supremo, hoy Sección Primera de la Sala Tercera de dicho Alto Tribunal, que no había sido resuelto a finales del año 1989, fecha en que esta institución inició su investigación.

Tras la correspondiente investigación ante la Fiscalía General del Estado, se informó al Defensor del Pueblo que el recurso fue resuelto en junio de 1990, cinco años más tarde de la fecha de su interposición (8905057).

ñ) El ciudadano que compareció ante el Defensor del Pueblo presentó demanda en reclamación de pensión ante el Juzgado de lo Social número 19 de Madrid, en el año 1987. En este procedimiento se señaló por primera vez el juicio para el mes de diciembre de 1988, siendo suspendido y pospuesto para el mes de febrero de 1989, fecha en la que efectivamente se celebró pero sin que un año más tarde, en 1990, se hubiera dictado sentencia.

Iniciada ante la Fiscalía General del Estado la correspondiente investigación, pudo comprobarse la realidad de lo expuesto, así como que el juicio había tenido que señalarse y celebrarse de nuevo, por cuanto el magistrado que celebró los anteriores había sido jubilado (9001764).

o) En este otro caso se trataba de una sentencia dictada por el Juzgado de Instrucción de Laredo en el año 1988, confirmada por la Audiencia Provincial de Santander en el mes de marzo de 1989, en un procedimiento seguido por delito del que resultó víctima el compareciente en la que se contenían concretos pronunciamientos indemnizatorios en materia de responsabilidad civil.

Nuestra intervención ante la Fiscalía General del Estado permitió comprobar que este procedimiento había sido archivado por error, sin haberse iniciado siquiera la ejecución de la sentencia, y determinó la inmediata tramitación de la ejecutoria y el abono a los perjudicados de las cantidades previstas en la sentencia (8908908).

p) El reclamante fue víctima de un accidente de circulación en el año 1983 que determinó la apertura de un procedimiento penal ante el Juzgado de Instrucción número 1 de San Feliú de Llobregat, manifestándonos que a pesar del tiempo transcurrido aún no había concluido el proceso.

Nuestra intervención ante la Fiscalía General permitió comprobar que el procedimiento había sido extraviado, iniciándose inmediatamente los trámites de reconstrucción del mismo y siendo efectivamente tramitado y concluido por sentencia en el mes de junio de 1990 (887682).

q) Esta queja fue parcialmente expuesta en el informe correspondiente al año anterior. Se trataba de un ciudadano al que le fueron intervenidas una serie de alhajas de su propiedad que quedaron depositadas en el Juzgado de Instrucción número 2 de Marbella como consecuencia de un procedimiento penal iniciado en el año 1980. Dado que este proceso concluyó con pronunciamiento absolutorio para el reclamante, la Audiencia ordenó la devolución de las joyas intervenidas, manifestándonos que al ir a recogerlas, se le informó de su desaparición.

Iniciada la correspondiente investigación ante la Fiscalía General del Estado se informó al Defensor del Pueblo de la iniciación de un proceso penal para esclarecer las circunstancias concurrentes en la desaparición de las alhajas.

Sin perjuicio de la pendencia de este procedimiento, esta institución se dirigió al Consejo General del Poder Judicial y al Ministerio de Justicia en la medida en que la situación descrita suponía un anormal funcionamiento del servicio público prestado por el Juzgado de Instrucción número 2 de Marbella, depositario de las joyas extraviadas.

Ello no obstante, prosiguió la investigación ante la Fiscalía General del Estado hasta la definitiva terminación de este último procedimiento penal.

Durante el curso del presente año la Fiscalía General del Estado ha informado al Defensor del Pueblo que con fecha 10 de diciembre de 1990, la Audiencia Provincial de Málaga ha dictado auto decretando el sobreseimiento provisional de la causa, al no haberse podido seguir el procedimiento contra persona alguna, a pesar de haberse tomado declaración a los funcionarios judiciales y policiales intervinientes.

En consecuencia, concluido ya el procedimiento penal mediante el auto de sobreseimiento provisional mencionado, el Defensor del Pueblo se ha dirigido tanto ante el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia, como ante el Ministerio del Interior en orden a conocer las posibles actuaciones que pudieran llevarse a cabo para depurar, en el caso de que fuera procedente, las responsabilidades disciplinarias a que hubiere lugar de los participantes en la intervención y depósito de las alhajas propiedad del compareciente ante el Defensor del Pueblo.

Dado lo reciente de estas comunicaciones aún no se ha recibido la información solicitada (8901049).

r) La presente queja fue también expuesta en nuestro anterior informe a esas Cortes Generales.

Se trataba de un ciudadano que se dirigió al Defensor del Pueblo poniendo de manifiesto que mientras se encontraba prestando sus servicios en un centro sanitario dependiente de la Seguridad Social, en su correspondiente planta, se encontró fijado en el tablón de anuncios de dicha planta una diligencia de mejora de embargo dirigida al mismo.

Tras diversas y reiteradas intervenciones de esta institución ante la Fiscalía General del Estado de las que se dio pormenorizada cuenta en nuestro anterior informe, pudo conseguirse que, tras la

sugerencia expresa de esta institución, por la Fiscalía General del Estado se iniciara la correspondiente investigación ante el servicio común de notificaciones y embargos de los juzgados de Madrid, de la que pudo colegirse la realidad de los hechos expuestos por el reclamante, así como cuáles fueron los funcionarios intervinientes en la anómala práctica de esta diligencia.

Ello ha determinado que el Defensor del Pueblo se haya dirigido recientemente al Ministerio de Justicia en la medida en que a este Departamento corresponden las competencias en materia de régimen disciplinario respecto de todo el personal al servicio de la Administración de Justicia.

La razón que determinó nuestra intervención en este caso era que la notificación de la diligencia de mejora de embargo al ser colocada en el tablón de anuncios de la planta del centro hospitalario de la Seguridad Social donde el reclamante desempeñaba su ocupación profesional, suponía un incumplimiento de las normas que para la práctica de esta diligencia se establecen en la Ley de Enjuiciamiento Civil, de forma que tal modo de actuar habría supuesto, a juicio de esta institución, no sólo un trato vejatorio para el ciudadano sino que también pudiera entenderse afectado el derecho fundamental a la intimidad personal que nuestra Constitución garantiza en su artículo 18.1.

Dado lo reciente de esta comunicación aún no se ha recibido el informe solicitado (8809162).

rr) En este caso, también parcialmente expuesto en nuestro anterior informe, se trataba del extravío de un procedimiento de separación que estaba determinando la imposibilidad de entregar al interesado un cuaderno particional que se encontraba unido a los autos.

Nuestra intervención determinó que se iniciaran los trámites de reconstrucción del procedimiento.

Durante el curso del presente año la Fiscalía General del Estado ha informado al Defensor del Pueblo de la definitiva reconstrucción del proceso (8902705).

s) Esta queja fue también expuesta en nuestro último informe y en ella se hacía referencia al retraso de cuatro años en ser inscrita en el Registro Civil una sentencia de separación dictada por el Juzgado de Primera Instancia número 25 de Madrid, a pesar de tratarse de un trámite que de oficio debía cumplimentar el juzgado.

Sin perjuicio de que nuestra intervención ante la Fiscalía General del Estado determinara la inmediata inscripción registral de dicha sentencia, durante el curso del año 1990, ha continuado la investigación iniciada en orden a conocer las razones que determinaron tan importante demora en realizar este sencillo trámite.

Recientemente se ha obtenido la información solicitada de dicha Fiscalía General, de la que se desprende que el motivo que determinó este caso concreto de anormal funcionamiento del servicio público judicial, fue el gran volumen de trabajo que caracterizaba a este órgano jurisdiccional, habiéndose adoptado por el Consejo General del Poder Judicial el acuerdo de nombrar un juez y personal de apoyo, lo que contribuiría a la normalización del juzgado (8806166).

### 2.1.2 *Impulso de la potestad disciplinaria de los órganos de gobierno del Poder Judicial o del Ministerio de Justicia, según los casos*

En este apartado se incluyen también algunos supuestos en que nuestra intervención ha determinado no ya la incoación de procedimientos de carácter disciplinario sino también de naturaleza penal, para esclarecer las responsabilidades de este tipo que pudieran haberse producido ante las graves anomalías comprobadas por esta institución a través de la investigación de las quejas recibidas ante la Fiscalía General del Estado.

Algunas de ellas fueron ya parcialmente expuestas en anteriores informes a esas Cortes Generales.

a) Durante el curso del año 1990 y ante el número de quejas recibidas en relación con el Juzgado de Instrucción número 2 de Alicante, el Defensor del Pueblo se dirigió al Consejo General del Poder Judicial poniendo de manifiesto el retraso excesivo en la tramitación de los procedimientos pendientes ante dicho órgano jurisdiccional, según se desprendía de las investigaciones realizadas ante la Fiscalía General del Estado y de los informes recibidos de ésta.

Por ello, se solicitó la colaboración de dicho Consejo en orden a informar de la real situación en que dicho juzgado se encontraba.

Y así, se recibió la correspondiente comunicación de la que se desprendía que existía ya un expediente disciplinario incoado al entonces titular de dicho Juzgado de Instrucción por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

En la medida en que estos hechos afectaban al buen funcionamiento de este órgano jurisdiccional y con ello a la debida prestación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, el Defensor del Pueblo se dirigió de nuevo al Consejo en orden a obtener información acerca del resultado de dicho expediente disciplinario.

Esta solicitud de información que fue remitida en el mes de julio de 1990, aún no se ha recibido (8803012).

b) A esta investigación se ha hecho ya referencia en un apartado anterior de este informe, pues se refiere al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Leganés.

En el presente apartado se aludirá al impulso de la potestad disciplinaria del Consejo General del Poder Judicial que ha llevado a cabo el Defensor del Pueblo en relación con este órgano jurisdiccional.

Como ya se ha expuesto en apartados anteriores, el elevado número de quejas que en relación con este órgano jurisdiccional se recibían, debidamente comprobadas ante la Fiscalía General del Estado, determinó que el Defensor del Pueblo se dirigiera al Consejo en orden a conocer la situación del mismo.

Por éste se informó, entre otras cuestiones a las que ya se hizo referencia, que por acuerdo de la comisión disciplinaria de 8 de junio de 1989 se impuso al entonces titular del juzgado una primera sanción de un mes de suspensión como autor de una falta muy grave de abandono o retraso injustificado y reiterado en el desempeño de la función judicial.

Posteriormente, se inició un segundo expediente disciplinario que finalizó con acuerdo de la comisión disciplinaria de septiembre de 1990, por el que se impuso a dicho titular del juzgado la sanción de un año de suspensión como autor de una falta muy grave descrita en el artículo 417.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Se continuaba informando por el Consejo que ante el elevado volumen de quejas que en dicho Consejo se recibían y aquellas otras de las que el Defensor del Pueblo le daba traslado, se había propuesto de nuevo por la comisión disciplinaria la apertura de un nuevo expediente disciplinario contra el titular del juzgado por la presunta comisión de otra falta muy grave en el desempeño de su función (8903244).

c) La queja que motivó nuestra intervención hacía referencia a un juicio civil de mayor cuantía iniciado en el año 1983 ante el Juzgado de Primera Instancia número 8 de Madrid, que se encontraba visto para sentencia desde el mes de julio de 1984, sin que ésta se hubiera dictado.

Sin perjuicio de que nuestra intervención ante la Fiscalía General del Estado determinara que se dictara sentencia en este procedimiento, la gravedad de los hechos expuestos -cuatro años para dictar

una sentencia en un procedimiento ya concluido en su tramitación- determinó que el Defensor del Pueblo valorara la necesidad de dirigirse también al Consejo General del Poder Judicial.

Por el Consejo se informó de la incoación de unas diligencias informativas por parte de un servicio de inspección que fueron acumuladas a otras que se encontraban pendientes ante el mismo y que concluyeron mediante acuerdo de abril de 1990, imponiendo al entonces titular del juzgado la sanción de suspensión por dos meses en el ejercicio del cargo por una falta muy grave de retraso injustificado y reiterado en el desempeño de la función judicial, prevista en el artículo 417.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (8709290).

d) El elevado número de quejas recibidas en relación con el funcionamiento del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Santander determinó la apertura de una investigación de carácter general a la que ya se hizo mención en un apartado anterior.

No obstante y dado que en el curso de la misma ha resultado la realización de actividades de naturaleza disciplinaria por parte de los órganos de gobierno del Poder Judicial resulta conveniente reiterarla también en el presente apartado.

Y así, por el Consejo General del Poder Judicial se ha informado al Defensor del Pueblo que aunque el juzgado alega defectos estructurales, agudizados por el trasiego de funcionarios, la huelga de celo efectuada por los mismos y la reciente implantación de la informática como causas determinantes del retraso, por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria se ha incoado un expediente disciplinario contra el titular del mismo.

En la medida en que son frecuentes, como antes se decía, las quejas que en esta institución se reciben poniendo de manifiesto deficiencias en el funcionamiento de este órgano jurisdiccional, el Defensor del Pueblo, continúa la investigación abierta ante el Consejo General del Poder Judicial, solicitando su colaboración en orden a conocer el curso que siga el mencionado expediente disciplinario (8901344).

e) Esta queja fue parcialmente expuesta en nuestro informe anterior y en ella se hacía referencia a disfunciones acaecidas en el antiguo Juzgado de Distrito de Castro Urdiales que determinaron la apertura de un procedimiento penal contra un oficial de dicho juzgado, por presuntos delitos de malversación de caudales públicos, infidelidad en la custodia de documentos y falsedades.

Durante el curso del presente año han continuado recibándose quejas que ponían de manifiesto algunas de estas disfunciones, cuya trascendencia penal estaba siendo depurada en dicho procedimiento.

Por ello, y como en nuestro anterior informe se decía, el Defensor del Pueblo tiene abierta todavía la investigación iniciada ante la Fiscalía General del Estado hasta la terminación del procedimiento penal que se sigue contra dicho funcionario.

En la última comunicación recibida, se ha informado al Defensor del Pueblo que el procedimiento se encontraba ya en fase muy avanzada, siendo de esperar que el juicio se celebrara en el último trimestre del año 1990 (8710709).

f) Esta queja fue también expuesta en nuestro anterior informe a esas Cortes Generales y hacía referencia a un ciudadano que había sido víctima de un accidente de circulación por el que se siguió un juicio de faltas ante el entonces Juzgado de Distrito de Sant Boi de Llobregat, que concluyó con sentencia estimatoria de sus pretensiones.

Dado que la sentencia fue apelada por los condenados, al comparecer el reclamante ante el Juzgado de Instrucción número 1 de dicha localidad, debidamente asistido de letrado, apreció lo que a su juicio constituían unas presuntas irregularidades en los escritos de personación de los condenados recurrentes, hechos estos que determinaron que presentara una denuncia penal ante dicho juzgado, por

presunto delito de falsedad. Al comparecer de nuevo ante el Juzgado de Instrucción para ratificarse en el contenido de su denuncia, manifestaba en su escrito de queja haber sido objeto de un trato inadecuado por parte del titular del juzgado, que actuaba por sustitución. Ello determinó que el interesado presentara una queja por escrito ante dicho juez por este motivo.

Continuaba manifestando el reclamante que al ir al juzgado a presentar dicha queja se produjo una discusión con su titular, a resultas de la cual aquél ordenó su detención, siendo conducido el reclamante al calabozo de la comisaría de policía de Sant Boi de Llobregat.

Al ser conducido al día siguiente a presencia judicial para serle tomada declaración ante el juez en presencia de su letrado, el juez ordenó el ingreso en prisión de este ciudadano y de su letrado por presunto delito de desacato sin que llegara a hacerse efectivo el ingreso en prisión al presentar ambos la correspondiente fianza.

Ante la gravedad de los hechos, según la descripción de los mismos efectuada por el reclamante en su escrito de queja, el Defensor del Pueblo solicitó la colaboración del Consejo General del Poder Judicial en orden a informar acerca de su realidad y, en su caso, de las medidas que pudieran haberse adoptado dentro del ámbito de competencias que le es propio.

A pesar del tiempo transcurrido y de la importancia de los hechos de que esta institución dio traslado al Consejo General del Poder Judicial, durante el curso del año 1990 aún no se haya recibido la información solicitada, cuya remisión ha sido ya recordada (8912201).

### *2.1.3 Recomendaciones relativas a la actuación del servicio público judicial en relación con las víctimas de infracciones penales*

Se expone en el presente apartado el curso seguido por dos recomendaciones elaboradas por esta institución tendentes a proteger los derechos de las víctimas de los delitos cuando entran en relación con el servicio público judicial y de las que se dio traslado, de la primera de ellas, al Fiscal General del Estado y al Consejo General del Poder Judicial y, de la segunda, también al Ministerio de Justicia.

2.1.3.1. La primera de estas recomendaciones hacía referencia a las quejas recibidas que ponían de manifiesto una interpretación del art. 270 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en virtud de la cual los jueces y tribunales notificaban las resoluciones judiciales exclusivamente a quienes se han constituido legalmente como parte.

El Defensor del Pueblo en su recomendación hacía referencia, tras diversas consideraciones, a la facultad que este precepto y otros complementarios de la Ley de Enjuiciamiento Civil otorga a los tribunales de comunicar sus resoluciones no sólo a los que sean parte en el juicio, supuesto éste en el que es obligatorio, sino también a quienes se refieran o puedan deparar perjuicio de las mismas, encontrándose aquí incluidas las víctimas de las infracciones penales cuando, no habiéndose constituido como parte en el proceso, se dicte en el mismo alguna resolución que les afecte como la de haberles sido concedida una indemnización en concepto de responsabilidad civil.

De esta recomendación se dio traslado al Consejo General del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado.

Por parte de la Fiscalía General se informó de la remisión de nuestra recomendación para estudio de la Secretaría General Técnica en cuanto en la misma se contenían «importantes reflexiones desde una perspectiva generalizadora de la exégesis de las disposiciones legales sobre extensión subjetiva de la notificación de resoluciones en el proceso penal».

Por parte del Consejo se ha informado de la publicación de esta recomendación en su Boletín de Información para que pueda ser conocida por jueces y magistrados (8906267).

2.1.3.2. La segunda de estas recomendaciones respondía a las quejas que con frecuencia se reciben, poniendo de manifiesto la situación de desamparo en que se encuentran los ciudadanos que han sido víctimas de delitos violentos y que no han podido obtener reparación alguna bien por ser desconocido el autor, bien por la situación de insolvencia de éste judicialmente declarada.

Ante la falta de respuesta de nuestro sistema legal vigente al problema de la protección de los intereses de las víctimas de los delitos violentos por no prever nuestra legislación fórmulas indemnizatorias o reparatoras sustitutivas por parte del Estado, esta institución elaboró la correspondiente recomendación sobre la base de un conjunto de consideraciones, ampliamente expuestas en nuestro anterior informe a esas Cortes Generales, en torno a la creciente importancia de la figura de la víctima dentro del Derecho penal y al análisis del Derecho comparado en la materia.

Dicha recomendación concluía señalando la conveniencia, a juicio del Defensor del Pueblo, de un lado, de que por parte de los poderes públicos que intervienen en el ámbito de la persecución de los delitos (jueces, fiscales, fuerzas policiales ...), se prestara una especial atención a la situación de las víctimas, eliminando los perjuicios agravatorios que el quehacer diario burocratizado ocasiona a aquéllas y que se añaden al mal producido por el delito. Y, de otro, una reforma de la legislación vigente que previera, con carácter general y sustitutorio, el pago de indemnizaciones para las víctimas de los delitos violentos, con cargo a los fondos públicos.

Y ello, por cuanto las previsiones normativas hasta ahora existentes en nuestra legislación positiva que cubren parcialmente las indemnizaciones a las víctimas del terrorismo y de las infracciones criminales cometidas con vehículos de motor (Ley 37/1987 de Presupuestos Generales del Estado para el año 1988 -artículo 64.1- desarrollado por Real Decreto 1311/1988 de 22 de octubre y Texto Refundido de la Ley de 24 de diciembre de 1962 sobre el Uso y Circulación de Vehículos a Motor -capítulo 3.º; Real Decreto legislativo 1301/1986 de 28 de junio por el que se adapta el Texto Refundido anterior al ordenamiento jurídico comunitario) no pueden considerarse suficientes. Sería también para ello conveniente, a juicio de esta institución, la ratificación por España del Convenio Europeo de 24 de noviembre de 1983, sobre indemnización a las víctimas de infracciones violentas.

De dicha recomendación se dio traslado tanto al Consejo General del Poder Judicial como a la Fiscalía General del Estado y al Ministerio de Justicia.

Por parte del primero de estos organismos se ha informado al Defensor del Pueblo que el Consejo comparte la preocupación y finalidad a que responde nuestra recomendación en orden a la previsión legislativa de indemnizaciones para las víctimas de delitos violentos con cargo a los fondos públicos, así como la ratificación por España del Convenio Europeo de 24 noviembre de 1983.

Sin embargo, se continuaba manifestando en la comunicación recibida, que siendo competencia esencial del Consejo General del Poder Judicial velar por la defensa de la independencia judicial, no puede, por no estar incluido en el ámbito de sus facultades, dirigir instrucciones o circulares a jueces y magistrados en orden a la atención que deban prestar a dichas víctimas. Ello no obstante, el Consejo consideró conveniente la publicación de nuestra recomendación en su Boletín de información para general conocimiento de jueces y magistrados.

Por parte del Ministerio de Justicia se informó de la remisión de nuestra recomendación a la Secretaría General Técnica de dicho Departamento, a fin de que se iniciaran los oportunos estudios prelegislativos de los que se daría inmediata cuenta a esta institución.

En cuanto a la información solicitada de la Fiscalía General del Estado aún no se ha recibido, a pesar del tiempo transcurrido y de haber sido recordada su remisión (8906729).

#### 2.1.4. *Relación de las administraciones públicas con los tribunales de justicia*

Debe insistirse en este apartado en las consideraciones ya expuestas en apartados anteriores relativas a la urgente necesidad de adecuación a la Constitución de la legislación procesal vigente en todos los órdenes jurisdiccionales y fundamentalmente en el contencioso administrativo, en lo relativo a la ejecución de las sentencias condenatorias de las administraciones públicas.

Como ya se ha señalado, los modernos Estados sociales se caracterizan por la intervención de las administraciones públicas en esferas cada vez más amplias y diversas. Ello determina que sea también cada vez más frecuente la conflictividad del ciudadano con el actuar administrativo, incrementando ello, en índices cada vez más elevados, el número de asuntos de que conoce la jurisdicción y, fundamentalmente, la contencioso administrativa.

Es, pues, ya imprescindible, la reforma de la legislación reguladora de este orden jurisdiccional.

Resulta también ya imprescindible la definitiva aplicación de las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley de Demarcación y Planta Judicial en cuanto al establecimiento de una primera instancia en el orden contencioso administrativo atribuida a órganos jurisdiccionales unipersonales.

La definitiva creación de los juzgados unipersonales de lo contencioso administrativo permitirá disminuir el excesivo volumen de trabajo que padecen los órganos jurisdiccionales colegiados que actualmente tienen atribuido en exclusiva el conocimiento de esta materia, que está impidiendo en la práctica la efectividad de la tutela que deben prestar en los asuntos de que conocen, tanto en su fase declarativa, retrasando hasta extremos constitucionalmente inaceptables la resolución de los recursos que ante ellos penden, como en la fase de ejecución, corrigiendo determinados comportamientos de pasividad judicial en la ejecución de lo resuelto cuando resulta condenada una administración pública.

Sin perjuicio de cuanto ha sido expuesto en relación con las reformas necesarias en lo que atañe a la jurisdicción, resulta también imprescindible hacer referencia de nuevo, a la necesidad de que las administraciones públicas adecuen definitivamente su comportamiento a los postulados constitucionales en sus relaciones con aquélla.

Se trata, en definitiva, de que dichas administraciones colaboren eficazmente con la jurisdicción, atendiendo a sus requerimientos, tanto de cooperación como en lo relativo al debido cumplimiento de lo judicialmente declarado.

No puede tampoco olvidarse la necesidad de corregir aquellos comportamientos de la administración contrarios a criterios jurisprudencialmente declarados con reiteración, que obligan al ciudadano a recurrir sistemáticamente aún siendo ya conocida de antemano la respuesta de la jurisdicción a su pretensión.

Estas situaciones sobrecargan aun más el elevado índice de asuntos de que conoce el orden jurisdiccional contencioso administrativo, diluyendo la eficacia de la tutela que por éste debe prestarse.

Si bien son muy numerosas las quejas que en esta institución se reciben poniendo de manifiesto los problemas que acaban de exponerse y que afectan a todos los órdenes jurisdiccionales, destacamos aquí tan sólo algunas de ellas a mero título ejemplificativo.

a) Se trataba en este caso de una sentencia dictada en febrero de 1987 en un proceso civil por el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Pontevedra, en la que se condenaba al Ayuntamiento de Moaña (Pontevedra) al pago de una determinada cantidad al reclamante que a pesar del tiempo transcurrido, aún no había sido abonada.

La investigación se inició en este caso, paralelamente, ante la Fiscalía General del Estado y ante el Ayuntamiento condenado.



De los informes recibidos de ambos se desprendería que, efectivamente el ayuntamiento no había dado aún cumplimiento a la sentencia por lo que el juzgado le había apercibido de que en el caso de que no diera cumplimiento inmediato a la misma en breve plazo, se deduciría testimonio de las actuaciones para su remisión a la jurisdicción penal.

En concreto, el ayuntamiento condenado informó al Defensor del Pueblo que asumía la deuda contenida en la sentencia y que procedería «a ir ordenando los pagos correspondientes de acuerdo con las posibilidades y capacidad de la Tesorería Municipal en cada momento».

Sin perjuicio de proseguir la investigación ante la Fiscalía General del Estado, el Defensor del Pueblo se dirigió de nuevo al ayuntamiento condenado, recordándole su deber constitucional y legal de dar cumplimiento a la mencionada sentencia por cuanto su inactividad estaba situando al reclamante en una situación de auténtica indefensión, vulnerándose no sólo los artículos 24 y 118 de la Constitución, entre otros, sino también, lo establecido en los artículos 44 y 45 de la Ley General Presupuestaria y sus correlativos respecto a las administraciones locales (artículo 182, apartados 3 y 4 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto legislativo 781/1986 de 18 de abril), que establecen la exigibilidad de las obligaciones de pago derivadas de sentencia judicial firme, obligando al cumplimiento fehaciente de la sentencia y determinando, en concreto, las actuaciones que debe llevar a cabo la administración local condenada cuando el cumplimiento de la sentencia no fuera posible a través de las vías presupuestarias normales por insuficiencia de recursos. Esta alternativa, no es otra que la posibilidad de fraccionamiento del pago hasta un máximo de cinco anualidades, consignando en los respectivos presupuestos el principal más los intereses de demora.

La persistencia en la actitud del ayuntamiento de no dar cumplimiento a lo judicialmente resuelto, determinó también que por el juzgado se incoara procedimiento penal contra el mismo por presunto delito de desobediencia.

Reiterada la información solicitada por parte de esta institución del ayuntamiento demandado, se informó por fin al Defensor del Pueblo que en octubre del año 1990 fue efectivamente cumplida en todas sus partes la sentencia.

Dado que esta información coincidía con la que al Defensor del Pueblo remitió la Fiscalía General del Estado, habiendo determinado el cumplimiento de la sentencia el archivo del proceso penal incoado contra el ayuntamiento, dimos por concluida nuestra intervención en el presente caso (8805932).

b) En este supuesto, el ciudadano que compareció ante el Defensor del Pueblo manifestaba que por auto de julio de 1988, el Juzgado de lo Social núm. 19 de Madrid, declaró la obligación del Ministerio de Cultura de abonar al reclamante unas concretas cantidades en concepto de salarios.

Dicha resolución judicial no había sido aún cumplida a pesar del tiempo transcurrido.

Nuestra intervención ante la administración condenada permitió comprobar esta realidad, esto es, la absoluta inactividad de la administración en relación con el cumplimiento de la resolución judicial mencionada.

Por ello, el Ministerio de Cultura ha informado al Defensor del pueblo de la iniciación del correspondiente procedimiento de pago en cumplimiento de dicha resolución judicial.

Ello no obstante, prosigue nuestra investigación hasta tanto dicho pago sea llevado a debido efecto (8918672).

c) Sentencia dictada en enero de 1987 por el antiguo Juzgado de Distrito de Ronda en juicio de faltas, confirmada en apelación en junio de 1988, por la que se concedían determinadas cantidades indemnizatorias al reclamante respecto de cuyo pago el Ministerio de Defensa había sido declarado responsable civil subsidiario.

Según manifestaba el reclamante, a pesar de los requerimientos judiciales, dicho Departamento no había dado aún cumplimiento a lo judicialmente resuelto.

Nuestra intervención ante el Ministerio de Defensa determinó que se incoara el correspondiente expediente administrativo para realizar el pago de estas responsabilidades civiles, pago que ha sido ya efectivamente realizado (8905508).

d) Esta queja hacía referencia a una sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional en el año 1984, confirmada en apelación en año 1985, en materia de expropiación forzosa, por la que se modificaba, elevándolo, un justiprecio fijado por la Administración.

Iniciada la correspondiente investigación ante el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo pudo comprobarse que desde esa fecha, 1985, no se había realizado actuación alguna tendente a dar cumplimiento a dicha sentencia, habiendo determinado nuestra intervención que se iniciaran dichos trámites habiéndose procedido ya, a finales del año 1990, al pago del justiprecio correspondiente a las fincas del reclamante en la cantidad fijada por la sentencia mencionada (8900254).

e) En este caso el ciudadano que se dirigió al Defensor del Pueblo manifestaba que la demanda de despido por él interpuesta ante el Juzgado de lo Social número 19 de Madrid, se encontraba paralizada en su tramitación por haber acordado el juez la práctica de una prueba pericial consistente en la emisión por el Departamento de Investigación y Criminalística, dependiente de la Dirección General de la Guardia Civil, de un dictamen sobre la autenticidad de las firmas de unos concretos documentos que fueron remitidos por el juzgado a dicho departamento en abril de 1989, sin que un año más tarde se hubiera recibido el informe pericial solicitado.

Iniciada la correspondiente investigación, el Ministerio del Interior informó al Defensor del Pueblo de la realidad de esta situación y así, nos manifestó que los servicios dependientes de la Dirección General de la Guardia Civil que tienen por misión la emisión de informes técnicos y periciales no pueden actuar con la diligencia debida por carecer de infraestructura y plantilla suficientes.

Se manifestaba igualmente en el informe recibido la imposibilidad a corto plazo de paliar la deficiente situación actual, debido a la dificultad existente en la formación de técnicos especialistas y a la carencia de medios técnicos y personales suficientes.

Por ello, en la medida en que la función que estos servicios prestan resulta esencial para la adecuada prestación del derecho a la tutela judicial efectiva, el Defensor del Pueblo se ha dirigido de nuevo a dicho Departamento solicitando información sobre las previsiones que existan en el mismo en orden a la dotación adecuada del Centro de Investigación Criminalística, dependiente de la Dirección General de la Guardia Civil, con la finalidad de evitar casos como el que ha motivado la presente queja en la que la prestación del servicio público judicial se ha visto dificultada por la falta de colaboración diligente de dichos servicios.

Dado lo reciente de esta comunicación, aún no se ha recibido el informe solicitado (8910134).

## 2.2. *Funcionamiento de los registros civiles*

Como en informes anteriores, debe introducirse el presente apartado poniendo de relieve que, dado que nuestra legislación atribuye la función registral civil a los órganos jurisdiccionales —sin perjuicio de las que también corresponden al Registro Civil Central, a los Registros Civiles Consulares y a la propia Dirección General de los Registros y del Notariado— han de reproducirse aquí las consideraciones ya expuestas relativas al funcionamiento de nuestro sistema judicial.

Así, son frecuentes las quejas que en esta institución se reciben sobre extravíos o pérdidas de expedientes de registro civil en juzgados que, teniendo atribuida esta función, observan un deficiente funcionamiento.

A mero título de ejemplo puede aquí exponerse una queja relativa al antiguo Juzgado de Distrito de Guadalajara, actualmente Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3, en la que el ciudadano que se dirigió al Defensor del Pueblo manifestaba haber iniciado un expediente para la obtención de la nacionalidad española en el Registro Civil de Guadalajara, en cuyas dependencias había sido extraviado.

Nuestra intervención ante la Fiscalía General del Estado permitió comprobar esta realidad que era además exponente de una situación general de mal funcionamiento de este órgano jurisdiccional, cuestión ésta sobre la que no debe aquí insistirse por haberse hecho ya referencia en apartados anteriores.

Por parte de la Dirección General de los Registros y del Notariado se informó igualmente de la inexistencia de documento alguno que permitiera iniciar por el juzgado los pertinentes trámites de reconstrucción, por lo que se había informado al reclamante de las incidencias acaecidas en la tramitación de su expediente, así como de su derecho a iniciar nuevo expediente si le conviniera.

Esta institución ha informado de todo ello al ciudadano, facilitándole igualmente información sobre los derechos que pudieran asistirle al amparo del artículo 121 de la Constitución (9002233).

Continúan también siendo frecuentes las quejas que ponen de manifiesto los extravíos de expedientes del Registro Civil al ser remitidos por los juzgados a la Dirección General de los Registros y del Notariado.

Destaca en este sentido una queja en la que el reclamante había iniciado en el año 1985 un expediente ante el Registro Civil de Jaén de solicitud de la nacionalidad española.

Dado que el interesado manifestaba desconocer el estado de tramitación del mismo, el Defensor del Pueblo inició la correspondiente investigación ante la Dirección General de los Registros y del Notariado.

Del informe recibido se desprende que en aquella Dirección General no existía constancia alguna de dicho expediente.

Al informarse al ciudadano del contenido de esta comunicación, éste se dirigió de nuevo a esta institución manifestando que, sin perjuicio de haber presentado una nueva solicitud de nacionalidad española, el expediente iniciado en el año 1985 sí había sido efectivamente iniciado tal y como demostraba por certificación expedida del Registro Civil de Jaén, habiendo sido extraviado al remitirse a dicha Dirección General.

Ello determinó que el Defensor del Pueblo se dirigiera de nuevo al Ministerio de Justicia, solicitando la urgente tramitación del nuevo expediente iniciado por el reclamante ya que el inicialmente incoado en el año 1985 fue extraviado sin intervención alguna de aquél.

La Dirección General ha informado al Defensor del Pueblo de la urgente tramitación de dicho expediente que concluyó mediante la concesión de la nacionalidad solicitada (8803188).

Debe también hacerse mención en este apartado a una queja iniciada de oficio por el Defensor del Pueblo como consecuencia de diversas noticias aparecidas en los medios de comunicación en relación con la situación del Registro Civil de Huelva en el que se producían retrasos reiterados en la práctica de inscripciones de nacimiento, debido a la ausencia de libros registrales y a carencias de personal auxiliar.

Iniciada la correspondiente investigación ante el Ministerio de Justicia, se informó al Defensor del Pueblo en cuanto a la cuestión relativa a la carencia de personal que el juzgado que tenía atribuida las funciones de Registro Civil en Huelva estaba dotado de tres funcionarios auxiliares. No obstante, se continuaba informando que si las necesidades del servicio así lo requerían, como parecía desprenderse de la queja de la que esta institución había dado traslado, se ampliaría la dotación de dicho juzgado con cargo a los presupuestos del año 1990.

En cuanto a la falta de libros de inscripciones de nacimiento en dicho Registro Civil, se informó al Defensor del Pueblo que, efectivamente, estos libros se agotaron, tardándose aproximadamente un mes en dotarse al juzgado de nuevos libros de inscripciones.

Se continuaba informando que ante dicha anomalía y para evitar la necesidad de incoar expedientes de inscripciones de nacimiento fuera de plazo, lo que hubiera supuesto la realización de trámites innecesarios a los ciudadanos, por parte del Registro Civil se adoptó la solución de estampillar en los partes de alumbramiento la fecha de entrada en la oficina registral, haciéndose saber a los ciudadanos que, en el momento en que llegaran los libros se realizaría la inscripción de los nacidos sin más dilaciones.

Con ello quedó subsanada la anomalía antes señalada, dándose así por concluida nuestra intervención en el presente caso (9014337).

### 2.3. *Letrados y procuradores*

Como en informes anteriores, se exponen en el presente apartado las investigaciones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo en relación con las funciones públicas que ejercen los colegios de abogados y de procuradores, así como las relativas a la incidencia que el comportamiento de estos profesionales produce en la prestación del servicio público judicial.

En cuanto al primer aspecto, relativo a la supervisión de la actuación de los colegios de abogados en su ejercicio de funciones públicas tales como funcionamiento y organización del turno de oficio, potestad disciplinaria sobre los colegiados, condiciones de acceso al ejercicio de la profesión, etc., han continuado siendo abundantes nuestras intervenciones durante el curso del año 1990.

Así, han continuado recibiendo quejas que ponían de manifiesto actitudes de silencio de los colegios de abogados y procuradores en relación con las reclamaciones ante ellos presentadas por los ciudadanos. En todos estos casos, nuestra intervención ha determinado que se dé contestación expresa a dichas reclamaciones.

En otros casos se trataba de quejas que ponían de manifiesto una actuación presuntamente irregular de abogados o procuradores que, o bien no habían sido suficientemente investigados o bien habían concluido con resoluciones en relación con las cuales el Defensor del Pueblo ha debido manifestar su discrepancia.

También se expone en este apartado la suspensión puntual del turno de oficio efectuada por algún colegio de abogados en el curso del año 1990, a pesar de que esta cuestión, como en nuestro anterior informe ya se puso de manifiesto, parecía haber quedado resuelta tras la intervención del Defensor del Pueblo ante el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y el Consejo General de la Abogacía.

Y por último, se exponen también algunas quejas que ponen de manifiesto la incidencia que la actuación de abogados y procuradores produce en el funcionamiento del servicio público judicial. Se trata de supuestos en que la inadecuada actuación de estos profesionales ha sido la causa generadora de dilaciones indebidas en la tramitación de procedimientos pendientes ante los tribunales de justicia.

Veamos pues, algunas de las actuaciones más significativas en relación con estas cuestiones:

a) El ciudadano que compareció en esta institución exponía que resultó lesionado junto con su hija menor de edad, a consecuencia de un accidente de tráfico por el que se siguió un procedimiento penal que concluyó mediante resolución de archivo sin declaración de responsabilidad criminal.

Por ello, solicitó la designación de abogado de oficio con la finalidad de iniciar el correspondiente proceso civil.

Cuando le fue designado el letrado solicitado de oficio, manifestaba el reclamante que éste le había pedido que le entregara la suma de 12.000 pts. habiéndole hecho entrega de 9.000.

Presentada denuncia por aquél ante el Colegio de Abogados de Madrid, manifestaba no haber obtenido contestación alguna.

Iniciada la correspondiente investigación ante el Colegio de Abogados, se informo al Defensor del Pueblo que se había comunicado ya al interesado, tras nuestra intervención, el acuerdo de archivo del expediente iniciado como consecuencia de su reclamación.

En cuanto a la realidad de los hechos contenidos en la queja de que esta institución le dio traslado, del informe del Colegio se desprendía que el reclamante, efectivamente, presentó reclamación contra el abogado que le había sido designado en turno de oficio para ejercitar una acción civil en reclamación de cantidad, motivada por un accidente de circulación.

Previamente, se había seguido como consecuencia de los mismos hechos un procedimiento penal que concluyó, al parecer, sin declaración de responsabilidad penal.

Se continuaba informando por el colegio que la causa de la reclamación presentada por este ciudadano ante el mismo, fue la provisión de fondos que le solicitó el letrado, con el fin de localizar el juzgado concreto que había conocido del precitado procedimiento penal, como actuación previa imprescindible para valorar posteriormente el ejercicio de la acción civil mencionada. Dicha provisión de fondos fue efectivamente abonada al letrado por el reclamante.

Asimismo, se nos comunicaba en dicho informe que el juzgado en el que se tramitó el procedimiento penal no pudo ser localizado por el letrado, por lo que no había podido ejercitarse la acción en reclamación de cantidad que asistía al reclamante y para cuyo ejercicio le fue designado en turno de oficio este letrado.

Por último, comunicaba el Colegio a esta institución que el expediente iniciado como consecuencia de la reclamación formulada por el interesado fue archivado, justificándose la solicitud de provisión de fondos por considerar que la indagación del juzgado que anteriormente había resuelto sobre las posibles responsabilidades penales, realizada por el letrado designado para ejercitar la acción civil de reclamación, se trataba de una cuestión «al margen del encargo profesional».

A la vista de estos antecedentes y teniendo en cuenta, no la cuantía económica de la cuestión, sino la trascendencia jurídica de la conducta objeto de la queja, se valoró la necesidad de dar traslado al Colegio de Abogados de las consideraciones siguientes, como soporte de la correspondiente recomendación:

1.º El artículo 24.2 de la Constitución establece que todos tienen derecho a la defensa y a la asistencia de letrado.

Nuestro ordenamiento garantiza pues, constitucionalmente el derecho a la defensa técnica de la parte en el proceso, a través de un profesional de la abogacía.

La importancia de este derecho fundamental radica en su conexión con la institución misma del proceso, esencial en todo Estado de Derecho. Es este derecho fundamental un medio instrumental que la Constitución establece al servicio del principio de igualdad de defensa de las partes y constituye una garantía esencial del principio de contradicción procesal y, por tanto, de la plena realización del derecho a la tutela judicial efectiva.

La interpretación de este derecho fundamental en relación con los convenios internacionales (según exige el art. 10.2 de la Constitución), y, en concreto, con los artículos 6.1 y 6.3.c) del Convenio de Roma de 1950, permiten afirmar también la constitucionalización dentro de este derecho fundamental del derecho, en ciertos casos, a la asistencia letrada gratuita.

Tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han perfilado aún más el derecho a la asistencia letrada gratuita, dotándole de la nota de efectividad.

Así, la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 37/1988, de 3 de marzo en su fundamento jurídico 6, señala que:

« ... importa también recordar que el mismo TEDH en su Sentencia de 13 de mayo de 1980 (caso *Ártico*) declaró que el art. 6.3.c) del Convenio “consagra el derecho a defenderse de manera adecuada personalmente o a través de Abogado, derecho reforzado por la obligación del Estado de proveer en ciertos casos de asistencia judicial gratuita”, obligación que no se satisface por el simple nombramiento o designación de un Abogado del turno de oficio, por emplear la terminología propia de nuestro ordenamiento, pues el art. 6.3.c), como subraya el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, no habla de “nombramiento”, sino de “asistencia”, expresión por cierto idéntica a la de nuestro art. 24.2 C.E., de donde se infiere que lo que el Convenio dispone es que el acusado tiene derecho a gozar de una asistencia técnica efectiva, ya que si se interpretara el texto del 6.3.c) de una manera formal y restrictiva “la asistencia judicial gratuita tendría el riesgo de revelarse como una palabra vacía en más de una ocasión”. En consecuencia y dentro de este enfoque hermenéutico realista el Tribunal Europeo de Derechos Humanos condenó en el caso *Ártico* al Estado demandado por entender que incumbía a las autoridades de aquel país “actuar de manera que se asegure al recurrente el disfrute efectivo del derecho que ellas mismas le habían reconocido”...»

En suma, el derecho fundamental comentado exige que la asistencia técnica prestada por los letrados designados de oficio, en todos los casos, sea efectiva, con la finalidad de evitar desequilibrios entre las respectivas posiciones procesales de las partes y, exigiendo, por tanto, una diligente actuación de los letrados así designados.

2.º Sentada ya la trascendencia constitucional de la cuestión esto es, la configuración como derecho fundamental, en ciertos casos, del derecho a la asistencia letrada gratuita y su consideración como instrumento necesario para la plena realización del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva —máxime cuando dicha asistencia se configura, además, como un requisito procesal—, procede ahora descender al caso concreto que nos ocupa, desde la perspectiva que acaba de ser sucintamente expuesta, de acuerdo con la doctrina constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En el presente caso, el Colegio de Abogados de Madrid ha procedido a la designación de un letrado en turno de oficio para asistir al reclamante en su pretensión de ejercitar una acción civil de reclamación de cantidad.

Efectuada dicha designación y no utilizada la facultad de excusa a que se refiere el art. 59 del Estatuto General de la Abogacía —facultad ésta no utilizada en el presente caso—, comienza la actuación profesional del letrado encaminada de un lado, a la presentación, en su caso, de la correspondiente demanda de declaración del derecho a litigar gratuitamente y, de otro, a analizar la pretensión principal que intenta sostener su defendido desde el punto de vista de su viabilidad o sostenibilidad ante la jurisdicción.

Estas actuaciones a cuya realización viene obligado el letrado a partir de su designación deben efectuarse con la debida diligencia tal y como exige el Estatuto General de la Abogacía (artículo 54).

En concreto y por lo que a la acción principal para cuyo ejercicio, en su caso, fue designado el letrado, el examen de su sostenibilidad ante la jurisdicción requería, como dato necesario, el conocimiento de las previas actuaciones penales que se siguieron en relación con el reclamante.

Por ello, a juicio de esta institución, difícilmente puede sostenerse que un dato cuyo conocimiento es imprescindible para enjuiciar la viabilidad de la pretensión pueda ser considerado una cuestión «al margen del encargo profesional».

Desde otra perspectiva, es cierto que el art. 34 de la Ley de Enjuiciamiento Civil establece que el interesado deberá facilitar al abogado designado de oficio los datos, documentos y antecedentes necesarios, para el estudio de su pretensión.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, el dato que fue, al parecer, omitido por el reclamante, fue solamente el relativo a la identificación concreta de las previas actuaciones penales, ya que sí puso en conocimiento del letrado designado otros datos -los relativos al atestado policial y a su fecha de remisión al Juzgado de Guardia de Madrid- que mediatamente sí permitían la localización de aquéllas.

A este respecto, cabe señalar que, en la práctica ordinaria de nuestros tribunales no es frecuente la utilización de la facultad que a los mismos otorgan los arts. 270 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 260 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que permiten notificar las resoluciones judiciales, no sólo a quienes se hayan constituido legalmente como parte en el juicio, sino también a las personas a quienes afecten o puedan parar perjuicio de ellas. Antes al contrario, la regla general es la notificación de las resoluciones judiciales exclusivamente a las partes.

No resulta por ello extraño que el reclamante no tuviera en su poder la resolución que puso término al previo proceso penal o algún otro dato que directamente permitiera identificar el procedimiento.

Llegados a este punto, no puede tampoco olvidarse que quienes acuden en solicitud de abogado de oficio son, en su mayoría, personas pertenecientes a las capas menos favorecidas de la sociedad, que sólo de este modo pueden obtener el acceso a los tribunales, por lo que la actividad del letrado debiera, a juicio de esta institución, estar presidida en estos casos por una especial diligencia.

Por ello, ni puede considerarse « al margen del encargo profesional » la averiguación de las previas actuaciones penales, ni su localización, por las razones que acaban de ser expuestas, puede ser atribuida exclusivamente al interesado que, además y como antes se decía, sí proporcionó al letrado designado otros datos que indirecta o mediatamente permitían la localización de aquéllas.

Otra interpretación, a juicio de esta institución, sería incompatible con la nota de efectividad con que la jurisprudencia constitucional y la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos dotan a la asistencia letrada gratuita, elevada a la categoría de derecho fundamental, con las matizaciones antes expuestas.

Por otra parte, de la documentación remitida a esta institución por el colegio no parecía tampoco desprenderse que el letrado hubiera manifestado ante la jurisdicción su renuncia a la defensa por insostenibilidad de la pretensión tal y como prevé el artículo 36 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

3.º Una vez establecido que las actuaciones realizadas por el letrado designado de oficio en el presente caso en relación con la localización de las previas diligencias penales no pueden quedar «al margen del encargo profesional» asumido con la designación, procede ahora analizar la naturaleza de las percepciones que obtiene el letrado designado de oficio en caso de insuficiencia de medios para litigar.

De la lectura del artículo 58 del Estatuto General de la Abogacía, así como de los preceptos contenidos en el Real Decreto 118/1986 de 24 de enero por el que se regula la transferencia de la aportación del Estado para indemnizar las actuaciones de los abogados en turno de oficio y en materia de asistencia letrada al detenido o preso, se desprende que las cantidades percibidas por el letrado designado en turno de oficio por insuficiencia de medios para litigar no tienen la configuración legal de honorarios, sino de indemnización que el colegio entrega al letrado con cargo a la subvención que el Estado proporciona por la prestación de este esencial servicio que desempeña la abogacía.

También a este respecto resulta taxativo el artículo 30.4 de la Ley de Enjuiciamiento Civil al disponer que: «Los que por disposición legal o por declaración judicial tengan derecho a litigar gratuitamente disfrutarán de los beneficios siguientes:

4.º Que se les nombre Abogado y Procurador sin obligación de pagarles honorarios y derechos. »

Efectivamente, con arreglo a lo dispuesto en los convenios internacionales antes mencionados y en nuestra Constitución, el derecho fundamental a la defensa y asistencia de letrado conlleva el deber positivo del Estado de organizar adecuadamente un sistema de asistencia letrada gratuita -dejando ahora al margen los supuestos de asistencia letrada obligatoria, gratuita o no, para el imputado en un proceso penal.

Este sistema, en cuanto a su aspecto remuneratorio, viene fijado con cargo a la Hacienda Pública en el Real Decreto 118/1986 antes citado, sobre la base de la obligación que la abogacía asume en su Estatuto de defender de oficio a los que lo soliciten, acreditando haber obtenido o al menos promovido la concesión del beneficio de pobreza, así como también para solicitar este beneficio (art. 57 del Estatuto General de la Abogacía).

Se trata, por tanto, de que en estos casos la asistencia sea íntegramente gratuita para el ciudadano -salvo en los supuestos previstos en la Ley (artículo 45 y ss. de la Ley de Enjuiciamiento Civil), obteniendo los letrados, con carácter exclusivo, una indemnización con cargo al Estado. Otra interpretación que obligara al que ha obtenido el beneficio a satisfacer otras cantidades al letrado designado de oficio no sólo vulneraría los preceptos que acaban de indicarse sino que dejaría vacío de contenido el núcleo esencial del derecho fundamental a la asistencia letrada gratuita.

Así pues, esta indemnización que el letrado designado de oficio percibe con cargo a la Hacienda Pública, lo es con carácter general por la prestación de tan esencial servicio y su determinación concreta corresponde a los colegios en base a unos varemos específicos que el propio Real Decreto mencionado fija, distintos de aquellos que sirven para cuantificar los honorarios profesionales de los letrados libremente designados.

En consecuencia, la indemnización que el letrado de oficio percibe en base a los fondos públicos ni tiene la consideración legal de honorarios (artículo 58 del Estatuto General de la Abogacía) ni pretende retribuir al letrado por todos los conceptos de su actuación profesional.

De cuanto ha sido expuesto se desprende que la solicitud de una provisión de fondos realizada en cualquier momento a partir de la designación y para el caso concreto al que dicha designación se refiere, debe considerarse, a juicio de esta institución, incompatible con la retribución legal que corresponde al abogado designado en turno de oficio y con el propio contenido esencial del derecho fundamental a la asistencia letrada gratuita.

La provisión de fondos supone la entrega de una cantidad por parte del cliente al letrado libremente designado, ante la eventualidad de que se produzcan gastos. La indemnización, por el contrario, es la compensación que el Estado proporciona por el servicio que la abogacía presta en estos casos y con ella se deben entender compensados los distintos conceptos que la actuación profesional conlleva, que en ningún caso deben ser satisfechos por el interesado. No se trata de una retribución de servicios, sino de un resarcimiento por el servicio prestado, conceptos, a todas luces, distintos.

El eventual conflicto que pudiera ocasionarse en el supuesto de una designación que ocasionara gastos excesivamente onerosos para el letrado nunca puede ser resueltos pena de desvirtuar el derecho fundamental a la asistencia letrada gratuita con cargo al ciudadano, sino con cargo al sistema de financiación pública del turno de oficio.

De cuanto ha sido expuesto se desprende que la actuación del letrado designado de oficio en el presente caso, al solicitar una provisión de fondos al reclamante, ha vulnerado el derecho fundamental a la asistencia letrada reconocido en el artículo 24.2 de la Constitución, sin que la actuación posterior del colegio, que finalizó con el acuerdo de archivo del expediente iniciado en virtud de la reclamación presentada por aquél, haya restituido al interesado en el pleno uso de ese derecho fundamental.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo, al amparo del artículo 30 de la Ley 3/81, de 6 de abril, se dirigió de nuevo al Colegio de Abogados de Madrid, dándole traslado de la presente



recomendación y rogando que por el mismo se adoptaran las medidas oportunas para restituir al reclamante en el derecho fundamental que le había sido lesionado.

Dado lo reciente de la remisión de esta recomendación, aún no se ha recibido el correspondiente informe. No obstante, el Decano de ese Ilustre Colegio se ha puesto en contacto con esta institución anticipando su aceptación del criterio del que se le dio traslado en nuestra recomendación, sin perjuicio del posterior envío del informe escrito correspondiente.

b) Esta queja fue parcialmente expuesta en nuestro anterior informe a esas Cortes Generales.

Se trataba de un ciudadano que inició ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 13 de Madrid, en el año 1984, un procedimiento civil en reclamación de alimentos que fue precedido por otro de declaración de pobreza.

Manifestaba el reclamante que a pesar de haber transcurrido cuatro años desde su iniciación, ambos procedimientos continuaban aún pendientes.

Iniciada la correspondiente investigación ante la Fiscalía General del Estado, del informe recibido se desprendía que la razón por la que no fue tramitada la demanda principal de alimentos fue, al parecer, la de no haber solicitado la letrada que le fue designada de oficio, que causó baja en el ejercicio profesional en el año 1986, la aplicación de lo dispuesto en el apartado 1.0 de la disposición transitoria tercera de la Ley 34/1984 de 6 de agosto de Reforma Urgente de la ley de Enjuiciamiento Civil, en virtud de la cual, se permitía que, previa solicitud de la parte, no se suspendiera el curso del procedimiento principal de alimentos por el hecho de haberse presentado demanda de reconocimiento del derecho a litigar gratuitamente.

A la vista de lo expuesto, esta institución inició las correspondientes actuaciones ante el Colegio de Abogados de Madrid, solicitando información acerca de si cuando la letrada designada de oficio solicitó la baja en el ejercicio profesional de ese Colegio existía alguna denuncia contra la misma en relación con estos hechos y, en tal caso, del curso dado a la misma.

Durante el curso del año 1990 se ha recibido la información solicitada de la que se desprendía que sí se había planteado denuncia contra dicha letrada en relación con estos hechos, habiéndose acordado el 27 de febrero de 1986, el archivo de las actuaciones por no estimar que la conducta de esta última fuera contraria a las normas de deontología profesional.

A la vista de lo expuesto y teniendo en cuenta que con posterioridad al mencionado acuerdo de archivo dicha letrada se dio de baja en el ejercicio de la profesión el 17 de junio de 1986, esta institución dio por concluida su intervención, por lo que al caso concreto se refería.

Ello no obstante, examinado con detenimiento el contenido de la información previa llevada a cabo por el colegio, se valoró la necesidad de dar traslado al mismo de una serie de consideraciones en las que se ponía de manifiesto nuestra disconformidad con aquella resolución de archivo.

Y así, el Defensor del Pueblo manifestó al Colegio de Abogados lo siguiente:

1.º La letrada fue designada en turno de oficio para asistir al reclamante en un procedimiento civil de alimentos.

Iniciada su actuación profesional tras la designación, dicha letrada presentó la demanda principal así como la correspondiente a la solicitud de declaración del derecho a litigar gratuitamente de su defendido, todo ello con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 34/1984 de 6 de agosto de Reforma Urgente de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

2.º En el momento en que dicha letrada presentó la demanda principal de alimentos y la incidental de pobreza se encontraba en vigor la anterior redacción de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de justicia gratuita en cuyo art. 22 se establecía que el pleito principal debía suspenderse hasta que en el incidente de pobreza hubiera recaído ejecutoria.

Ello no obstante, durante el curso de la tramitación de este incidente de pobreza, se promulgó el 6 de agosto de 1984 la Ley 34/84 de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Esta ley en su nueva regulación establece el principio contrario en cuanto a la suspensión del pleito principal por interposición de la demanda de pobreza. Esto es, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, el incidente de pobreza se tramitará en pieza separada y no suspenderá el curso del procedimiento principal.

Ahora bien, la disposición transitoria tercera apartado primero de la Ley 34/84 establecía que las modificaciones introducidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil por esta norma se aplicarán, entre otros, a los procedimientos de pobreza en tramitación, siempre que se solicite su reconocimiento después de la entrada en vigor de esta Ley.

3.º En el presente caso la letrada planteó, efectivamente, la demanda de pobreza y la principal de alimentos quedando esta última suspendida hasta tanto se resolviera la incidental de pobreza, sin que tras la entrada en vigor de la Ley 34/84 compareciera ante el órgano jurisdiccional solicitando la aplicación de la nueva regulación que, como antes se decía, hubiera dado lugar al alzamiento de la suspensión del procedimiento principal.

Así pues, a juicio de esta institución, lo correcto hubiera sido que por dicha letrada designada de oficio se hubiera solicitado la aplicación del procedimiento de pobreza contenido en la nueva Ley puesto que ello implicaba el alzamiento de la suspensión del procedimiento principal de alimentos.

En consecuencia no resulta adecuado, a juicio de esta institución, entender que, tras la entrada en vigor de la nueva Ley, el retraso en la tramitación del procedimiento principal de alimentos fuera debido a los trámites judiciales sino a la falta de actuación profesional diligente de la letrada en el sentido indicado.

A la vista de lo expuesto y sin perjuicio de dar por concluida la presente queja por las razones expuestas al inicio de nuestra última comunicación al Colegio de Abogados de Madrid, el Defensor del Pueblo informó al mismo de la inclusión de esta queja y de las consideraciones que acaban de exponerse, en el presente informe (8800172).

c) Esta queja fue también parcialmente expuesta en nuestro anterior informe habiendo concluido su tramitación durante el presente año.

Como allí se exponía, la investigación de la misma fue en un principio iniciada ante la Fiscalía General del Estado por tratarse de un presunto retraso en un recurso contencioso administrativo pendiente ante la Audiencia Nacional, que fue admitido a trámite en el año 1987, sin que en 1989 hubiera concluido, siendo la última comunicación recibida de la sala por el reclamante la de la designación de letrado y procurador de oficio para la interposición de la demanda.

De esta inicial investigación pudo comprobarse que el retraso en la tramitación del recurso no era debido al mal funcionamiento del órgano jurisdiccional sino a la actuación del procurador que le había sido designado de oficio al reclamante en septiembre de 1987, puesto que desde que le fue notificada la providencia informándole del trámite para la formalización de la demanda tras la recepción del expediente administrativo, ésta aún no había sido presentada.

Y así, continuaba informando la Fiscalía General que, transcurrido en exceso el plazo de quince días concedidos para la formalización de la demanda sin que se presentara escrito alguno, la secretaría de la sala se dirigió al procurador de oficio para que se hiciese cargo de las actuaciones, al objeto de formalizar la demanda, con el apercibimiento de poner esta situación en conocimiento del Colegio de Procuradores de Madrid.

Ante el resultado negativo de dichas gestiones, la sala acordó oficiar a dicho colegio solicitando el nombramiento de nuevo procurador que se hiciera cargo de la representación del recurrente, dado que el anteriormente nombrado no había formalizado la demanda.

El informe remitido por la Fiscalía General concluía manifestando que, al serle notificada esta última providencia al mencionado procurador, éste presentó un escrito a la sala manifestando que había sufrido «un error en la interpretación del texto de la providencia» y que ello había determinado

el no haber acudido a recoger el expediente en la sala para su entrega al letrado, siendo la demanda efectivamente deducida en noviembre de 1989.

Dada la gravedad de los antecedentes descritos y tal y como se exponía en nuestro anterior informe, esta institución dio traslado de los mismos al Colegio de Procuradores de Madrid por si el comportamiento de este procurador de oficio fuera merecedor de alguna sanción disciplinaria.

Durante el curso del año 1990 ha tenido entrada en esta institución la contestación elaborada por este Colegio.

En ella se ha informado que las diligencias informativas iniciadas para el esclarecimiento de los hechos fueron archivadas « dado que el procurador padeció un error de interpretación de la providencia que ordenaba el trámite de formalización del recurso, comunicándolo así a la sala mediante escrito. No obstante, se advierte al procurador que ha de poner mayor celo en el cumplimiento de sus deberes profesionales».

Dado el contenido del acuerdo colegial transcrito el Defensor del Pueblo se ha dirigido de nuevo al Colegio manifestándole su discrepancia con dicho acuerdo de archivo.

Efectivamente, en el presente caso, el recurso contencioso administrativo que afecta al reclamante ha permanecido paralizado, a juicio de esta institución, por falta de celo profesional del procurador, que no dio el debido cumplimiento al trámite previsto en el artículo 67.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, no entregando en consecuencia los autos al letrado, también designado de oficio, para la formalización del recurso mediante la correspondiente demanda.

Es decir que a pesar de que la sala en septiembre de 1987, recibido el expediente administrativo, acordó la entrega de los autos al demandante para deducir la correspondiente demanda, los autos no fueron retirados por el procurador para su entrega al letrado y posterior formalización de la demanda, hasta que, tras los dos requerimientos de la sala y la intervención de esta institución, transcurridos dos años, fue cumplimentado este trámite.

No puede, pues, considerarse admisible la alegación de un error de interpretación de la resolución judicial por la que se ordenaba evacuar el trámite previsto en el precepto mencionado. Se trata más bien, a juicio de esta institución, de un desconocimiento por parte del procurador de dicho trámite tal y como se encuentra legalmente configurado.

Desde otro punto de vista, aún admitida la existencia de un error de interpretación de la resolución de la sala sobre el trámite previsto en el artículo antes citado, dos años parecen más que suficientes, a juicio de esta institución, para advertirlo y subsanarlo.

Al no haberse hecho así y haber sido necesaria la actuación tanto de la sala como de esta institución para la subsanación del defecto mencionado, dicho profesional, con su actuación en el presente caso, ha producido, a juicio de esta institución, una vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva constitucionalmente reconocido y del que era titular el recurrente.

En consecuencia, se ha informado igualmente al Colegio de la inclusión de la presente queja en este informe (8506918).

d) En el presente supuesto se trata de unas diligencias informativas incoadas contra un letrado por el Colegio de Abogados de Madrid en 1987 como consecuencia de la denuncia presentada por un ciudadano, sin que dos años más tarde, en 1989, hubieran sido resueltos. Este asunto ya se abordaba en nuestro informe del pasado año.

Iniciada la correspondiente investigación ante el Colegio, se informó al Defensor del Pueblo de la realidad de estos hechos y así, dichas diligencias habían sido convertidas posteriormente en expediente disciplinario debido a que el letrado denunciado había hecho caso omiso a los requerimientos de información que el Colegio le había formulado para el esclarecimiento de los hechos objeto de la denuncia.

Durante el curso del año 1990 han proseguido nuestras actuaciones de la que a continuación se da cuenta.

En concreto, el Colegio de Madrid ha dado traslado del acuerdo de archivo adoptado que a continuación sustancialmente se transcribe:

« Se acuerda el archivo de las actuaciones practicadas como consecuencia de la queja formulada por..., referida al letrado..., con arreglo a lo establecido en la Norma específica B) 11, del Reglamento de Procedimiento en materia de expedientes disciplinarios, aprobado por el Consejo General de la Abogacía Española en 17 de enero de 1969, ya que los hechos que se ofrecían como probados en la propuesta de resolución, aparecen desvirtuados como consecuencia de los descargos formulados por el letrado... en 20 de octubre de 1987, pues de los mismos y de los documentos aportados se desprende que el letrado no dejó en indefensión a su cliente en procedimiento de desahucio, interviniendo en el mismo el letrado y existiendo por tanto, contraprestación profesional en relación con la provisión de fondos recibida de su cliente; debiendo significarse asimismo que en todo caso, si en la conducta del letrado referido hubieran existido faltas o infracciones de carácter grave, según se consideraba en la anterior propuesta de resolución, tales faltas o infracciones se encontrarían prescritas a tenor de lo dispuesto en el artículo 121 del Estatuto General de la Abogacía Española, habida cuenta de que la última actuación llevada a cabo por el instructor en el expediente disciplinario, se produjo en 30 de noviembre de 1987.»

Examinado con detenimiento el contenido de este acuerdo, se valoró la necesidad de dar traslado al Colegio de las consideraciones siguientes:

1.º En cuanto al motivo de fondo de la reclamación de la interesada que, unido a las circunstancias procesales de la instrucción de las diligencias informativas, determinaron la incoación del expediente, se manifiesta en dicho acuerdo que no ha incurrido el letrado mencionado en actuación objeto de sanción disciplinaria por cuanto no ha dejado en indefensión a su cliente en el procedimiento de desahucio, «interviniendo en el mismo el Letrado y existiendo por tanto contraprestación profesional en relación con la provisión de fondos recibida de su cliente».

Dado lo escueto de esta argumentación, se consideró necesario instar del Colegio una ampliación de dicho informe sobre los hechos alegados por el reclamante y las pruebas y razonamientos jurídicos tenidos en cuenta para acordar el archivo del expediente.

2.º Se manifiesta también en dicho acuerdo que «en todo caso si en la conducta del letrado referido hubieran existido faltas o infracciones de carácter grave, según se consideraba en la anterior propuesta de resolución, tales faltas o infracciones se encontrarían prescritas a tenor de lo dispuesto en el artículo 121 del Estatuto General de la Abogacía Española, habida cuenta de que la última actuación llevada a cabo por el Instructor en el expediente disciplinario, se produjo en 30 de noviembre de 1987».

En relación con estas manifestaciones el Defensor del Pueblo dio traslado al Colegio de su preocupación porque la pasividad en la actuación colegial pueda determinar, como ha ocurrido en el presente caso, la prescripción de posibles conductas sancionables disciplinariamente que puedan, en su caso, realizar los letrados pertenecientes a dicho Colegio, en detrimento de la claridad y transparencia que debe presidir el ejercicio de la esencial misión que constitucionalmente tiene atribuída la Abogacía y también en menoscabo de la función pública que los colegios de abogados tienen encomendada de velar por la pureza deontológica en la actuación de sus miembros.

Por todo cuanto antecede, el Defensor del Pueblo solicitó también del Colegio que informara de las razones que habían determinado que en el expediente disciplinario mencionado -en el que, al parecer, en la propuesta de resolución del instructor se imputaba al letrado una falta o infracción de carácter muy grave- se hubiera producido una paralización de más de dos años, desde el 30 de

noviembre de 1987 hasta el día 6 de febrero de 1990 en el que se acordó su archivo, determinante de la prescripción de la falta muy grave imputada.

Recibida también durante el curso del presente año la contestación del Colegio, en la misma se responde a las cuestiones que esta institución había planteado en los siguientes términos:

«Cuando se instruyen las diligencias previas a virtud de la denuncia de Doña ... se le envían al Letrado D. ... reiteradas citaciones que nos son devueltas por el Servicio de Correos. A la vista de esta circunstancia ya las notificaciones se hacen por funcionarios del Colegio, que tampoco consiguen conectar con él en el domicilio que figuraba en nuestro archivo.

Ante esta anómala situación se acuerda la apertura de expediente disciplinario y se nombra instructor a D. ... El instructor, que no ha oído más que al reclamante, hace una propuesta de sanción grave por una supuesta falta de la debida atención del abogado al cliente y por la falta de respeto a la Junta de Gobierno al no contestar a los reiterados requerimientos.

Por fin, cuando se consigue notificarle al interesado la referida propuesta, es cuando, en octubre de 1987, formula el pliego de descargos.

A este pliego de descargos acompaña una copia autorizada de las actuaciones practicadas ante el Juzgado de Getafe y de las que resulta:

- a) Consta en el acta del juicio la intervención del letrado D. ..., asistiendo al reclamante.
- b) En cumplimiento de sus deberes profesionales, el letrado se opone a las pretensiones de la parte contraria de desahuciar a aquél señor y formula la correspondiente proposición de prueba.
- c) Interviene por sí o sustituido por una compañera de su despacho en la práctica de las pruebas.
- d) Formula escrito de alegaciones con examen y comentario de la prueba practicada.
- e) Recae sentencia condenatoria para el reclamante con imposición de costas. Y aparece de lo actuado que el letrado impugna la minuta del letrado de la parte contraria.

f) La sentencia es de 19 de septiembre de 1985 y la petición de provisión de fondos se hace posteriormente el 16 de noviembre, cifrando esa provisión en veinte mil pesetas.

De todo lo que antecede resulta, por tanto, que no ha existido indefensión y que el letrado ha cumplido con sus obligaciones profesionales y, ante ese resultado, era justo y obligado que la Junta de Gobierno decretase el archivo, como lo hizo.

Por lo que se refiere a la falta de respuesta anterior a los requerimientos del Colegio, explica el letrado que estuvo durante meses ausente de Madrid, lo que, por otra parte se confirma con la devolución de las comunicaciones por el Servicio de Correos y por lo que constataron los funcionarios de la Corporación que fueron enviados a buscarle.

La frase final del acuerdo de la Junta indicando que, de todas maneras estaría prescrita la presunta falta, es evidentemente desafortunada e innecesaria. Porque lo que aquí había que aclarar y se aclaró es si la conducta del colegiado Sr. ... había significado indefensión o no de su cliente. La supuesta prescripción no ha influido en absoluto en la decisión del fondo del asunto y, por tanto, la preocupación que manifiesta carece, afortunadamente, de motivaciones serias.

Desde que el letrado aparece con su pliego de descargos y aporta pruebas tan contundentes, demostrativas de lo correcto de su actuación, cualquier miembro de la Junta actuante como juez podía y debía darse cuenta de lo infundado de la reclamación de D. ... Y ello explica que, ante la prolongada enfermedad del juez inicial ..., su sustitución por otro miembro de la Junta, la crisis interna surgida dentro de la Junta de Gobierno, la dimisión de ésta, la intervención de una Junta provisional y la acumulación de expedientes con la que se ha encontrado la Junta salida de las elecciones, se ha dedicado la atención de ésta a la resolución de expedientes con apariencia verdaderamente grave.»

A la vista de este informe, esta institución ha dado por concluida su investigación (8708542).

e) En este caso, la investigación fue también iniciada ante la Fiscalía General del Estado por tratarse también de un presunto anormal funcionamiento de un órgano jurisdiccional. Y así en la queja planteada manifestaba el reclamante que había interpuesto demanda de proceso civil de mayor cuantía ante el Juzgado de Primera Instancia número 2 de Vitoria que comenzó a sustanciarse en el año 1982, sin que en el año 1989, siete años más tarde, hubiera concluido.

De la información que a esta institución remitió la Fiscalía General se desprendía que el procedimiento había permanecido extraviado hasta que, como consecuencia de nuestra intervención se había comprobado esta realidad iniciándose los correspondientes trámites de reconstrucción.

De la documentación que la Fiscalía General del Estado nos remitió se desprendía igualmente que la causa del extravío de las actuaciones fue la no devolución de las mismas por parte del procurador de una de las partes al que fueron entregadas para la evacuación del trámite de conclusiones en el mes de mayo de 1983.

A la vista de estos hechos, el Defensor del Pueblo se ha dirigido recientemente de nuevo a la Fiscalía General solicitando informe de las posibles actuaciones que, en su caso, y al amparo del artículo 442.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, pudieran ser realizadas por el titular del órgano jurisdiccional en relación con la conducta del procurador que, al parecer, no devolvió los autos al juzgado. Todo ello sin perjuicio de permanecer también abierta la investigación hasta tanto concluya la definitiva reconstrucción del procedimiento que afectaba al reclamante (8918613).

f) Y por último, se expone a continuación un supuesto, que debe considerarse ya como excepcional, de suspensión del turno de oficio por parte del Colegio de Abogados de Almería durante el transcurso del año 1990.

De esta situación se tuvo conocimiento a través de una queja presentada por un ciudadano que manifestaba tener paralizada la ejecución de una sentencia de separación por no haberle sido designado letrado en turno de oficio por parte de dicho Colegio.

Exponía finalmente el compareciente que, al parecer, el Colegio había declarado la suspensión indefinida en relación con la prestación del servicio de turno de oficio.

Como en informes anteriores se dejó amplia constancia, el Defensor del Pueblo ha manifestado reiteradamente tanto a los colegios de abogados, como al Consejo General del Poder Judicial y al Ministerio de Justicia, su criterio en relación con los acuerdos que hace ya tiempo se adoptaron por algunos colegios de abogados suspendiendo la prestación de los servicios de asistencia letrada al detenido y del turno de oficio, por considerarlos abiertamente contrarios a los derechos fundamentales a la defensa y asistencia letrada y en definitiva, por suponer una causa de suspensión de un derecho fundamental, no prevista constitucionalmente.

Ello determinó que esta institución iniciara la correspondiente investigación ante el Colegio de Abogados de Almería.

De la información recibida de este Colegio se desprendía que, efectivamente, en la junta general extraordinaria celebrada el 15 de noviembre de 1989, el Colegio acordó la suspensión del turno de oficio y la asistencia al detenido o preso, estableciendo un sistema de servicios mínimos.

En fecha 2 de febrero de 1990 se levantó dicha suspensión en cumplimiento de un auto dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada.

En fecha 22 de mayo de 1990 se reanudó la suspensión por razón de la sentencia dictada por dicha sala desestimando el recurso interpuesto por el Ministerio Fiscal contra el acuerdo de 15 de noviembre de 1989 y por acuerdo de la junta general extraordinaria, celebrada el día 5 de noviembre de 1990, se ha dejado sin efecto la suspensión de dichos servicios, que desde el día 6 de dicho mes se prestan con normalidad.

Este último extremo ha determinado la conclusión de la presente investigación (9024888).

## 2.4 Administración Penitenciaria

### 2.4.1. Consideraciones generales

A lo largo del período al que se contrae el presente informe el método de trabajo seguido para la supervisión de este sector de la administración ha sido similar en todo al de años anteriores. Es decir, investigación de la actuación administrativa reflejada principalmente en el contenido de las quejas de los internos, de sus familiares y de los funcionarios, investigaciones de oficio así como visitas periódicas a los centros penitenciarios.

De esta forma, durante 1990 se han visitado 31 cárceles: Huesca, Teruel, Oviedo, Las Palmas, Tenerife II, Guadalajara, Salamanca, Alicante, Pontevedra, Madrid I (Hombres), Hospital Penitenciario, Unidad de Madres de la cárcel de Mujeres de Madrid, antiguo centro de Jóvenes de Carabanchel, Central de Observación, Alcalá I, Alcalá II, Madrid II (Meco), Ávila (Brieva), Cartagena, Murcia, Pamplona, San Sebastián, Lérida I, Lérida II, Barcelona (Hombres), Barcelona (Jóvenes), Barcelona (Mujeres), Figueras, Gerona, Tarragona y Quatre Camins.

En cualquier consideración sobre la situación penitenciaria a lo largo de 1990 no se pueden olvidar algunos acontecimientos producidos en nuestras cárceles y a los que el Defensor del Pueblo no ha sido ajeno, bien porque en ocasiones fue requerida su presencia, bien porque supusieron circunstancias muy graves para los funcionarios y para los presos en las que se vieron afectados los derechos fundamentales.

Las circunstancias a que nos referimos han tenido indudable repercusión en la marcha de las cárceles españolas. Así, los asesinatos cometidos en las personas de funcionarios o sus familiares, intentos de fugas que degeneraron en motines y retenciones de funcionarios como los de Foncalent, la Modelo de Barcelona, Pontevedra o Alcalá-Meco, Barcelona-Mujeres, la huelga de hambre de los presos del Grapo, etc.

Graves también han sido los incidentes producidos durante la huelga de funcionarios del mes de marzo. Por orden de 15 de marzo fue requerida la intervención de los cuerpos de seguridad del Estado para la restauración del orden encargándose de la custodia y vigilancia en los centros dependientes de la administración central del Estado. En aplicación de la disposición final primera de la Ley Orgánica General Penitenciaria se dio cuenta a la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, que en sesión celebrada el 4 de abril mostró su conformidad con dicha medida (D.S. Congreso. IV Leg. Comisiones núm. 67).

Sin entrar a enjuiciar específicamente cada uno de estos hechos por cuanto su conocimiento se encuentra pendiente de resolución de los tribunales, no se puede ignorar que han supuesto además de las graves consecuencias que se pueden deducir de su sola enumeración, una apreciable desviación de recursos de la administración penitenciaria para atender a estas situaciones extremas. También han producido gran crispación en determinados centros cuya superación posterior ha sido difícil y con innegables repercusiones tanto en las funciones de tratamiento de los internos como incrementando innecesariamente la tensión a que se ven sometidos los funcionarios.

De la misma manera, algunos de los acontecimientos a los que nos estamos refiriendo han vuelto a poner de manifiesto las carencias y dificultades del tratamiento penitenciario.

En el apartado correspondiente a los derechos fundamentales se ha hecho mención en este año, al igual que en años anteriores, al especial cuidado que debe poner la administración penitenciaria en el tratamiento de los internos clasificados en primer grado. No es el momento aquí de insistir en estos aspectos, pero sí conviene poner de relieve que, con independencia de la responsabilidad penal en que hayan podido incurrir algunos de los causantes de los motines a que hacíamos referencia, debe tenerse en cuenta asimismo que en algunos casos se trataba de internos con un gran deterioro psíquico y

alteraciones graves de su personalidad en los que la permanencia durante períodos muy prolongados, en algunos casos varios años, en el primer grado de clasificación penitenciaria, fracasó en su auténtica finalidad de reinserción social.

En estas consideraciones generales debemos insistir igualmente, en que la responsabilidad de la Administración pública en los asuntos penitenciarios debe ser asumida también por otros departamentos como los de Trabajo, Educación, Cultura, Sanidad, Asuntos Sociales, las correspondientes consejerías de las comunidades autónomas y las corporaciones locales en forma de colaboración eficaz con los organismos directamente competentes.

Asimismo hay que hacer mención de aquellos factores extrapenitenciarios con grave incidencia en el sistema penitenciario. Los más acuciantes siguen siendo la pendiente reforma del Código Penal en cuanto al sistema de delitos y penas y el retraso de la justicia penal que incide en el número de presos preventivos, en las tareas de clasificación, etc.

#### 2.4.2. Estructura y masificación

De los 32.000 reclusos existentes en diciembre de 1989, se ha pasado a 33.128 en diciembre de 1990, manteniéndose así la tendencia al aumento de los últimos años. Esta elevada población penitenciaria continúa produciendo serios problemas de masificación en algunos centros.

Debe destacarse una vez más la lentitud de las obras de reforma de los centros antiguos y la puesta en funcionamiento de las nuevas cárceles. En este sentido, son ejemplo los centros de Málaga y Jaén, cuyas obras comenzaron respectivamente en octubre de 1985 y enero de 1986 y que hasta ahora no se han puesto en funcionamiento.

Conviene insistir en que la masificación tiene unas repercusiones evidentes sobre la dignidad del preso y añade una pena adicional a la de privación de libertad. La convivencia de varios presos en una celda de muy reducidas dimensiones resulta en muchas ocasiones no sólo atentatoria contra la dignidad de la persona, sino profundamente negativa en el proceso de reinserción social del penado.

El reflejo de la situación de masificación en la realidad de cada día de algunas de nuestras cárceles se traduce en hacinamiento, pérdida de intimidad y otros factores negativos que, siendo sobradamente conocidos, no es necesario reiterar. Aún admitiendo la posibilidad de utilización de cada celda por más de un preso, de acuerdo con las reglas mínimas del Consejo de Europa, existen multitud de cárceles de España en las que hay más de dos presos por celda llegando hasta seis e, incluso, todavía quedan dormitorios colectivos o brigadas en los que pernoctan hasta quince o dieciocho internos.

Así por ejemplo, permanecen más de dos internos por celda en las cárceles de Algeciras, Málaga, Ceuta, Melilla, Valencia (Hombres), Martutene, Pontevedra, Carabanchel, Yeserías, Barcelona (Hombres), Segovia. Siguen existiendo dormitorios en forma de brigadas en las cárceles de Vigo, Wad-Rass, Algeciras, Jaén, Málaga, Córdoba.

Otro aspecto a tener en cuenta en este mismo orden de cosas es el de aquellas cárceles de nueva construcción diseñadas para albergar un número determinado de presos en celdas individuales de acuerdo con lo establecido en la legislación penitenciaria y cuyas zonas comunes se planean, en consecuencia, para tal número de internos. A continuación se incluyen dos por celda con lo cual unos espacios diseñados para el número inicial deben ser utilizados por el doble, lo que supone escasez de espacio para trabajo, actividades culturales, actividades formativas, dificultades de clasificación. Es el caso de Almería, Puerto de Santa María II y Las Palmas.

Debe señalarse que en la cárcel la escasez de espacio para una actividad se traduce con mucha frecuencia en la supresión de la actividad correspondiente, ya que hay que tener en cuenta



fundamentalmente las necesarias medidas de seguridad. En estos casos, se suele afirmar que en estas cárceles no existe masificación ya que hay dos internos por celda, olvidando las necesidades de espacio mencionadas, que más tarde se traducen en las continuas obras de adaptación, mejora, recuperación de espacios muertos etc., que son permanentes en muchas de nuestras cárceles.

No obstante, también ha de dejarse constancia que a lo largo de 1990 se ha producido una importante reorganización de las cárceles españolas que debe calificarse de positiva. Han entrado en funcionamiento los departamentos de jóvenes de Sevilla II y Madrid II, un departamento de Sevilla II para minusválidos psíquicos, la unidad de madres del centro de preventivos de Madrid, la sección abierta del centro de Segovia. Se han suprimido el Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Madrid, el centro de Jóvenes de Madrid, el departamento de minusválidos psíquicos del centro de León, el centro de Segovia-ebrios. Todos ellos estaban en unas condiciones inadecuadas y no cabe sino congratularse de estas desapariciones o cambios de destino de los edificios tras las obras de remodelación adecuadas.

Se han suprimido también trece departamentos de mujeres y diecinueve de jóvenes en otras tantas cárceles. En todos los casos se trataba de dependencias muy pequeñas, capaces para un número muy corto de presos que no reunían los mínimos requisitos para albergar a los internos destinados en ellos. Esta supresión, de la que se da cuenta detallada en los apartados específicos de mujeres y jóvenes, constituía una sugerencia de esta institución que finalmente ha sido llevada a la práctica.

Debe señalarse por último en este apartado la situación de los centros de Cataluña, constatándose la situación de masificación existente en los centros dependientes de la Generalidad, en virtud de las competencias trasferidas por el Real Decreto 3482/1983. Debe dejarse constancia de la existencia en algunos centros de un grado de hacinamiento que resulta preocupante. Así, los centros de Barcelona-Hombres, Barcelona-Mujeres, Gerona, Figueras, Lérida I y Tarragona. No obstante, a juicio de esta institución, los centros de Cuatre Camins, Barcelona (Jóvenes) y Lérida II estarían en condiciones de admitir un número mayor de presos que paliaría en alguna medida y hasta tanto entren en funcionamiento los centros de hombres y de mujeres de Can Brians, la insostenible situación de hacinamiento existente en dichas cárceles.

#### *2.4.3. Situación de las mujeres en los centros penitenciarios*

##### *2.4.3.1. Consideración global*

En el ámbito geográfico sobre el que ejerce sus competencias la Administración central del Estado se han producido cambios significativos a lo largo de 1990 en la situación de las cárceles de mujeres.

Por orden de 22 de mayo de 1990 fueron suprimidos los departamentos de mujeres de los centros penitenciarios de Huelva, Granada, Teruel, Huesca, Toledo, Soria, Salamanca, Palencia, Zamora, Pamplona, Bilbao, Burgos y Segovia-cumplimiento. Se trataba de departamentos de muy reducidas dimensiones que no reunían condiciones idóneas para albergar a las presas. En la mayor parte de ellos el número de mujeres era muy exiguo. La supresión de estos departamentos era una antigua sugerencia de esta institución, reiterada en diversos informes anuales, ya que en absoluto cumplían las finalidades previstas en la legislación penitenciaria.

Sin perjuicio de la valoración positiva de esta medida, algunas de las carencias destacadas en informes anteriores aún persisten. El incremento del número de mujeres presas continúa por delante de la creación de nuevas plazas con lo que algunos centros continúan masificados. Igualmente siguen siendo escasas las actividades programadas en los centros y departamentos de mujeres y no digamos el trabajo remunerado, situación ésta similar a la de los centros para hombres.

Con todo, la situación de masificación se hace especialmente intensa en Cataluña.

La cárcel de Wad-Ras y los departamentos de mujeres de Tarragona, Gerona y Lérida I requerían y siguen requiriendo una urgente descongestión, tal como se expuso a la Generalidad el 10 de octubre de 1990.

En la contestación del Consejero de Justicia se indicaba que la masificación que afectaba a las mujeres quedaría paliada con la ampliación del departamento de Lérida I que podrá acoger a 54 presas, descongestionando así la de Wad-Rass. A fin de año sin embargo la situación no había experimentado tales cambios. Wad-Rass había pasado de 326 presas en septiembre, a 311 a finales de diciembre y el departamento de mujeres de Lérida I de 35 presas en septiembre a 40 a fines de diciembre.

Igualmente se afirmaba que, «a plazo medio se corregirá gracias a la inminente construcción de un centro para mujeres en Brians» que se iniciaría en 1991. No podemos compartir tales previsiones ya que la puesta en funcionamiento efectiva de un centro requiere en la práctica un periodo de tiempo que difícilmente cabría calificar como de medio plazo. A juicio de esta institución no parece adecuado que ante una situación de masificación como la que se vive en los centros de mujeres de Cataluña la respuesta de la administración penitenciaria sea del tenor expuesto.

Quizá para poner de manifiesto el nivel de masificación de que se trata baste referirse a la prisión de Wad-Rass. En este centro, a finales de diciembre de 1990, se encontraba más del 80% de las mujeres presas en Cataluña por lo que puede decirse que la situación que en él se vive es suficientemente representativa. Es un antiguo centro de menores adaptado para centro penitenciario que entró en funcionamiento en 1983, cuyos espacios para actividades comunes: patios, enfermería, guardería, salas, etc son de reducidas dimensiones para la población a la que alberga.

Las celdas no son tales sino brigadas, es decir habitaciones en las que conviven 15 o más internas en cada una. Las dimensiones de estas brigadas son tan reducidas para el número de internas que en muchas ocasiones las literas en las que duermen tienen que estar unidas unas a otras sin separación alguna.

Tal aglomeración y la mezcla de internas jóvenes y mayores generan problemas serios de convivencia y en todo caso se trata de una situación incompatible con la dignidad de la persona constitucionalmente garantizada, pese a que pudo comprobarse el especial y meritorio esfuerzo que realizan el director, el equipo de tratamiento y los médicos de la prisión de Wad-Ras.

#### *2.4.3.2. El problema de los niños en las cárceles*

Como es sabido la legislación penitenciaria concede a las internas la posibilidad de que puedan tener consigo a sus hijos que no hayan alcanzado la edad de escolarización obligatoria, es decir los seis años. La finalidad de esta facultad que la legislación concede a las madres presas es la de procurar, en la medida de lo posible, un adecuado desarrollo y educación del niño en los primeros años de su vida evitando la separación de la madre.

Así pues se trata de conjugar la facultad de la madre de elegir estar con su hijo menor y el derecho de éste a ser protegido para desarrollarse en forma saludable. Normalmente, durante los primeros meses de la vida del niño el interés de la madre en tener a su hijo y el derecho de éste a un desarrollo armónico, garantizado por nuestra Constitución, los pactos internacionales y la legislación correspondiente, no entrarán en conflicto.

Sin embargo, a medida que el niño va creciendo, el conflicto de intereses puede surgir y aumentar de intensidad cuanto más próximo esté el niño a la edad de escolarización obligatoria. No es lo mismo la experiencia de la cárcel para un niño de dos años que para uno de cuatro, cinco o seis.

En el informe del Defensor del Pueblo correspondiente a 1989 se consideraba imprescindible una acción coordinada entre los centros penitenciarios, el Ministerio Fiscal y los órganos competentes de las comunidades autónomas, para integrar a los niños que estén con sus madres presas en la red normalizada de los servicios de protección de menores, potenciándose también su salida a escuelas infantiles.

En parecido sentido y en la memoria correspondiente a 1990 el Fiscal General del Estado, se pronunciaba sobre el problema afirmando entre otras cosas que:

«La entrada de los niños en las prisiones tendrá que estar marcada por criterios restrictivos y los fiscales deberán interesarse por tales menores, comprobando que en todo momento estén protegidos y que su estancia en prisión no los marque para el futuro.»

Mencionaba asimismo la conveniencia de dictar instrucciones para coordinar las actuaciones del Ministerio Fiscal en esta materia. En su virtud, se dictó la Instrucción 6/1990, de 5 de diciembre, sobre menores ingresados en los centros penitenciarios de mujeres con sus madres presas. En ella se especifican los criterios de actuación de los fiscales que pueden resumirse en:

- Observación directa mediante visitas, valorando el estado de los niños internados con sus madres.
- Son aplicables a estos niños las medidas de protección establecidas en la Ley 21/1987, de 11 de diciembre.
- Extensión a estos niños de las medidas de protección por parte de las entidades públicas de las comunidades autónomas competentes en materia de protección de menores.
- Justificación fehaciente de la filiación.
- Evaluación e informe, por parte de la comunidad autónoma competente en materia de protección de menores, sobre si la medida de que el niño pernocte en prisión junto a su madre es o no conveniente, una vez solicitada por la madre a través del centro penitenciario.
- Régimen de visitas, periodicidad y duración en caso de tener que separar al hijo de la madre y cuidado por parte del fiscal de que éstas se lleven a cabo.

Es de esperar que en estos casos la actuación de los fiscales, de acuerdo con lo que se indica en la instrucción, corrija determinadas situaciones no acordes con la protección debida a los menores que se encuentran en estas circunstancias.

En este mismo orden de cosas hay que destacar la creación y puesta en funcionamiento en 1990 de una unidad de madres dependiente del centro de mujeres de Madrid. Esta unidad se destina a las mujeres presas acompañadas de sus hijos menores.

Con la puesta en funcionamiento de este centro, que por otra parte está perfectamente adaptado a su finalidad en cuanto a instalaciones, aspecto, etc., se ha facilitado la disminución del número de madres que mantienen a sus hijos en la cárcel.

A juicio de esta institución deben valorarse positivamente ambas iniciativas ya que las medidas para hacer frente a estas situaciones deben estar orientadas, como se ha expuesto en anteriores informes, por criterios restrictivos en cuanto a la permanencia de niños en las cárceles; por la vigilancia por parte de los fiscales y por la coordinación entre éstos, la administración penitenciaria y las entidades de las comunidades autónomas competentes en materia de protección de menores.

A estos criterios debe añadirse que, en la medida de lo posible, el cumplimiento de la condena se produzca en unidades especialmente adaptadas a la permanencia y educación de los niños y separadas, en cuanto sea posible, del centro penitenciario propiamente dicho.

#### 2.4.4. Jóvenes

A lo largo de 1990 se han producido cambios sustanciales en la ordenación de los centros y departamentos de jóvenes continuando en la línea ya iniciada el año anterior y en el sentido de la recomendación sobre jóvenes presos que formuló esta institución con ocasión del informe a esas Cortes Generales correspondiente a 1988.

Así, el centro de Alcazar de San Juan se ha destinado en exclusiva para jóvenes y se han creado los departamentos de jóvenes de Madrid II y Sevilla II. En Alcalá II se ha creado una unidad de cumplimiento para mujeres jóvenes.

Se han suprimido el centro de jóvenes de Jerez y el de Madrid-Jóvenes. Este último, tras su acondicionamiento, será destinado para las mujeres que antes estaban en Yeserías.

Se han suprimido diecinueve departamentos de jóvenes en centros ordinarios que no reunían condiciones adecuadas, trasladando los internos a centros o departamentos de jóvenes situados en la misma comunidad autónoma. Los departamentos suprimidos, por la orden de 22 de mayo de 1990, han sido los de Algeciras, Bilbao, Zaragoza, Salamanca, Córdoba, Nancrales, Soria, Zamora, Gijón, Huesca, Palencia, León, Cartagena, Teruel, Segovia, Vigo, Toledo, Albacete y Guadalajara.

Toda esta reordenación supone un avance indudable sobre la situación anterior, pero no es sino el presupuesto inicial de los cambios necesarios en cuanto al tratamiento de estos presos que se recomendaban en nuestro informe de 1988. Supuesto previo que debe completarse con el incremento considerable de la oferta de actividades, centradas predominantemente en aquellas que tengan el carácter formativo y educacional propio de la edad de estos presos. Es decir, reiteramos que deben incrementarse los programas de alfabetización, obtención del título de graduado escolar, formación profesional, etc. que hagan posible la reinserción social de estos jóvenes en condiciones de ganarse la vida.

La extensión de la condición de joven a efectos penitenciarios a los mayores de veintiún años y hasta los veinticinco que posibilita la Ley Orgánica General Penitenciaria en su artículo 9.2 sigue produciéndose con carácter restrictivo. Es cierto que en el centro de Cáceres II se ha ampliado el perfil de los internos hasta los veinticinco, sin embargo debe ampliarse el número de los mayores de veintiún años que continúen en centros de jóvenes.

En cuanto a las mujeres jóvenes, como se ha dicho, se ha destinado a ellas una unidad en Alcalá II capaz para setenta y cuatro internas lo que todavía no es suficiente. Debe reseñarse, en este mismo orden de cosas que Cataluña no dispone de un centro específico para mujeres jóvenes.

En los primeros meses del año y tras la apertura de la unidad de mujeres jóvenes en el centro de Alcalá II destinado fundamentalmente a hombres jóvenes, se inició una experiencia de actividades compartidas entre ambos sexos. Habrá que permanecer atentos a los resultados de esta experiencia que, al menos inicialmente, parece aproximar a los presos a las condiciones de vida en libertad, lo que puede ser positivo con vistas a la finalidad de reinserción.

Una última reflexión es necesaria en este apartado. Se trata de los presos comprendidos entre los dieciséis años, mayoría de edad penal y los dieciocho, mayoría de edad a todos los demás efectos, cuya cifra en la actualidad alcanza los trescientos. A la vista de la escasa madurez de estos presos y de las carencias en el medio social del que la mayoría procede deberán reforzarse los programas sanitarios, educativos y, en definitiva, su tratamiento, con la necesaria colaboración de la red normalizada de servicios sociales locales y autonómicos.

#### 2.4.5. Aspectos sanitarios, higiénicos y alimentarios

En este terreno, la administración penitenciaria ha continuado este año en la línea que se señalaba en el informe de 1989. El conjunto de prestaciones a que viene obligada la administración penitenciaria va alcanzando un nivel aceptable. Tal evolución se aprecia más si se compara la situación en 1990 con la que había en 1987 y que recibió un amplio tratamiento en el estudio que efectuó entonces esta institución.

Los aspectos más graves que se reseñaban entonces se han corregido. Sin embargo la situación dista de ser satisfactoria. Un examen correcto debe partir de las obligaciones que la Constitución y la legislación penitenciaria impone a la administración en el terreno de la salud. Es decir, el recluso a pesar de encontrarse en una especial situación jurídica de sujeción frente a la administración o precisamente por ello, debe conservar su dignidad personal. En modo alguno pierde el ejercicio de los derechos fundamentales de que es sujeto, a excepción de los expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio y de modo preeminente, en este caso, el derecho a la salud del que forman parte, además, un nivel higiénico y una alimentación correctos.

Para el adecuado cumplimiento de las exigencias citadas, ha de tomarse en consideración la situación sanitaria del colectivo sobre el que se debe actuar. La realidad, tantas veces mencionada en los informes de esta institución, es que los presos en el momento de su entrada en los centros penitenciarios frecuentemente presentan una situación sanitaria muy deteriorada, con una incidencia de enfermedades carenciales e infecciosas considerablemente más alta que la del resto de la población.

Basta examinar la proporción de presos con delitos ligados al tráfico de estupefacientes, los que se reconocen como drogodependientes por vía parenteral, la incidencia de enfermedades de los tipos mencionados más arriba en los estudios epidemiológicos efectuados por la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios, etc.

Valoración positiva merece el replanteamiento del Hospital General Penitenciario tal como se decía en el informe del pasado año y que en éste ha continuado su puesta en funcionamiento. E igualmente el cierre del Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Madrid que se reseña con más amplitud en el capítulo I del presente informe.

Sin embargo queda aún mucho por hacer, ya que los programas definidos por el centro directivo no se cumplen lo escrupulosamente que deberían en alguno de los centros mentados. En éstos debe extremarse la vigilancia sobre las condiciones higiénico sanitarias y ambientales tanto por parte del personal médico como por el resto de los funcionarios.

La coordinación entre unos servicios y otros, que no siempre está presente en esta parcela, debe imponerse a toda costa y constituir una preocupación permanente de la dirección de los centros. Asimismo debe mantenerse una efectiva y permanente exigencia en las inspecciones correspondientes.

Ejemplo de ello son las quejas sobre la asistencia médica y salubridad en Castellón (queja 9023946); sobre la escasez de la alimentación en Puerto de Santa María II (quejas 9018912 y 9018913), y enfermería de Gerona (queja 9025886); la no utilización de recipientes isotermos en Madrid II, comprobado en una visita reciente; los problemas generales de conservación, mantenimiento y limpieza de Salamanca (queja 9021391). En estos casos se pone de manifiesto cómo un planteamiento global correcto o unas instrucciones adecuadas cuando llegan a su ejecución final no se cumplimentan en toda su extensión. Sin perjuicio de esta consideración, hay que señalar que estos problemas, advertidos a la Dirección General tras cada visita, han sido solucionados.

Parecido es el caso de la queja 9022458. Un preso del centro de Murcia afirma el 4 de julio de 1990 que había solicitado una revisión de la vista en 1988 no habiendo tenido contestación hasta entonces. Efectuada la investigación correspondiente resulta que la junta de régimen y administración del centro inició el 20 de junio de 1990 el expediente de concesión de gafas, autorizándose por la Subdirección de Sanidad Penitenciaria el 30 de julio siguiente. La actuación de la junta y de la

subdirección es correcta pero cabe preguntarse qué ha pasado entre 1988 y junio de 1990. No hay constancia documental de que el interesado hubiera solicitado tal revisión y por tanto nada se puede hacer, pero cabe preguntarse si no se habrá traspapelado su solicitud o si la hizo verbalmente a alguien que no le informó adecuadamente.

Cuanto venimos diciendo, es aplicable igualmente a la administración de la Generalidad de Cataluña si bien en este caso es conveniente resaltar algunas notas distintivas (queja 9025886). Así, a juicio de esta institución, la situación sanitaria del sistema penitenciario en Cataluña es especialmente preocupante. Se aprecia que el programa sanitario carece de un planteamiento global que, partiendo del análisis de la realidad sanitaria de los internos, adecue aquél a la reforma operada por la Ley General de Sanidad.

En este mismo orden de cosas cabe citar la insostenible situación de la enfermería de la cárcel Modelo de Barcelona que en mayo provocó graves incidentes en dicha cárcel y que hubo de ser cerrada; la asistencia extrapenitenciaria canalizada a través del Hospital Clínico de Barcelona cuyo departamento de confinados tiene una capacidad de diez camas; el horario de permanencia en los centros del personal médico que hasta el mes de octubre era de sólo seis horas en los días laborables; las guardias médicas que no eran de presencia física las 24 horas en todas las cárceles; la inexistencia de Hospital Psiquiátrico Penitenciario en Cataluña y en general las deficientes condiciones de prestación de la asistencia en algunos centros debido a lo exiguo del espacio destinado a estos servicios y su escaso equipamiento.

Junto a ello hay que mencionar que el nuevo centro de Cuatre Camins dispone de unas instalaciones excelentes y una capacidad superior a los cien reclusos enfermos. Con esto se pone de manifiesto también, la ausencia de programa sanitario global que se mencionaba más arriba. No está claro, por poner un ejemplo, si de esta enfermería se quiere hacer una especie de hospital penitenciario para toda Cataluña o si, por el contrario, será dedicada únicamente a su función de enfermería del centro como estaba previsto inicialmente.

Todos estos extremos fueron puestos de manifiesto por esta institución en la recomendación formulada ante el Consejero de Justicia de la Generalidad de Cataluña el 10 de octubre de 1990. La contestación de la Consejería rechaza la indicada ausencia de planteamiento global sanitario refiriéndose al programa «impulsado por el Departamento de Justicia, con el apoyo del de Sanidad y Seguridad Social». Este programa, según la consejería, está vertebrado y se desarrolla en cuatro grandes ejes:

«Potenciar los equipos de atención primaria en todos los centros.

Establecer una nueva política de concertación hospitalaria entre la red hospitalaria pública del Departamento de Sanidad y Seguridad Social y el Departamento de Justicia.

Poner en marcha el módulo penitenciario integrado en el hospital del Consorcio Hospitalario de Terrassa, que utilizará los recursos y equipos centrales y generales del centro.

Terminación de las obras de la enfermería del Centro Penitenciario de Hombres de Barcelona (la Modelo). Y la puesta en marcha de la enfermería de la nueva prisión de Brians.»

Acepta por el contrario la recomendación sobre la ampliación de los horarios médicos asegurando que se ha puesto en práctica.

Esta institución permanecerá atenta a los cambios que puedan producirse en estas cárceles y la acogida dispensada a la recomendación correspondiente.

Parece evidente, por otra parte, que las condiciones sanitarias de nuestros centros se ven directamente afectadas por otros factores que, en ocasiones, llegan a ser determinantes. Así, por ejemplo, la deficiente estructura o el mal estado de conservación tiene sus repercusiones indudables en el aspecto sanitario de las prisiones. Buena prueba de ello han sido en este año los cierres de la

enfermería de la cárcel de Barcelona-Hombres ya mencionada y de la del centro de Basauri. También han planteado problemas de tipo sanitario por su deficiente estado de conservación algunas celdas de la prisión de Santander y la cárcel de Huelva.

Algunos de estos cierres fueron acordados por las correspondientes autoridades penitenciarias, como los casos de Basauri, Huelva o Santander. En otros por el contrario hubo de intervenir el juez de vigilancia penitenciaria, como en La Coruña o bien, fue la protesta de los internos, lo que supuso la definitiva adopción de una medida, el cierre de la enfermería de la Modelo, ya planteada con anterioridad pero que no se acababa de poner en práctica.

Es lamentable, en todo caso, que se llegue a estos extremos por imprevisión y falta de atención o suficiente diligencia en el mantenimiento y conservación.

Una vez más se ponen de manifiesto las carencias y disfunciones de la coordinación entre el cuidado de la infraestructura de los centros y su finalidad básica de tratamiento penitenciario con vistas a la reinserción.

#### *2.4.5.1. El artículo 60 del Reglamento Penitenciario*

En este apartado dedicado a la sanidad penitenciaria cabe hacer una última consideración relativa a la aplicación de lo dispuesto en el artículo 60 del Reglamento Penitenciario. Como es sabido, este artículo permite proponer la concesión de libertad condicional en el caso de internos septuagenarios y cuando se trata de enfermos muy graves con padecimientos incurables, sin necesidad de haber cumplido las tres cuartas partes de la pena, estableciendo así una excepción en el procedimiento ordinario.

Esta posibilidad, que ofrece el Reglamento Penitenciario, se viene utilizando recientemente en el caso de enfermos terminales afectados por el virus de inmunodeficiencia humana. Es conocido que la incidencia del síndrome en el medio penitenciario es muy superior a la que presenta en el resto de la población. Por otra parte y según datos de la Secretaría de Asuntos Penitenciarios, en el 75% de las concesiones de libertad condicional tramitadas por este artículo la causa alegada ha sido el padecimiento de infecciones por el VIH en estadio IV o terminal (BOCG. Senado IV Leg. Serie 1, número 132, página 27).

La justificación de las previsiones contenidas en el citado artículo 60 del Reglamento hay que buscarla en las dificultades para delinquir de los enfermos muy graves con padecimientos incurables y que por consiguiente son escasamente peligrosos; en las consideraciones de carácter humanitario para con él mismo y para con su familia y por último en que la finalidad esencial de reinserción social de las penas privativas de libertad pierden su sentido en estos casos.

En la tramitación de estas solicitudes de libertad condicional tienen un papel importante los médicos de las instituciones penitenciarias y las comisiones de asistencia social siendo, naturalmente, el juez, previo informe del ministerio fiscal, quien acuerda su concesión o no.

La comisión de asistencia social realiza las indagaciones correspondientes sobre la cobertura social y familiar con que va a contar el futuro liberado, en coordinación con la red pública de servicios sociales locales y autonómicos. En el caso de no existir acogimiento familiar, la comisión gestiona su ingreso en algún centro o institución y la asistencia médica se dispensa utilizando los medios de la red sanitaria pública.

De todos modos conviene poner de manifiesto alguna reflexión, dictada por la experiencia cotidiana, con el fin de colaborar al mejor planteamiento, que no solución, de este doloroso problema.

Por una parte, la carga a la que debe hacer frente la familia o la institución de acogida de estos enfermos presos no siempre está cubierta por las correspondientes prestaciones de los servicios sociales. Además, si la administración penitenciaria encuentra dificultades para enfrentarse a

situaciones terminales prolongadas con estos enfermos, lo mismo ocurre con la red sanitaria pública con la particularidad de que es aquella la encargada de la tutela del derecho a la salud del interno que en este caso se concreta en la necesaria asistencia sanitaria.

Por otra, en los casos de excarcelación por esta causa, debe incrementarse la coordinación entre la administración penitenciaria, el sistema de salud y la administración de los servicios sociales. La intervención de las comisiones de asistencia social, por más loable que sea su actuación no parece suficiente en relación con la magnitud del problema, tal como se plantea en la actualidad y habida cuenta de su previsible proyección futura.

#### 2.4.6. *Tratamiento*

Como es sabido el tratamiento penitenciario se define como el conjunto de actividades dirigidas a la consecución de la reeducación y reinserción social de los penados. Es pues el medio por el que se alcanza la orientación constitucional de las penas privativas de libertad.

La articulación entre el tratamiento y las medidas regimentales viene establecida por el artículo 71 de la Ley Orgánica General Penitenciaria al determinar que:

«El fin primordial del régimen de los establecimientos de cumplimiento es lograr en los mismos el ambiente adecuado para el éxito del tratamiento; en consecuencia, las funciones regimentales deben ser consideradas como medios y no como finalidades en sí mismas.»

El presupuesto material del tratamiento está constituido por la infraestructura del centro, por ello esta institución concede una importancia básica a estos aspectos tal y como se ha puesto de manifiesto en el apartado correspondiente. En este momento sólo cabe recordar lo dicho en la recomendación formulada a la Generalidad de Cataluña que puede hacerse extensivo al resto del sistema penitenciario español, allí donde se produzca una situación semejante:

«Sin perjuicio de lo expuesto, preocupa a esta institución la incidencia que la masificación penitenciaria puede producir en el desarrollo de este programa de tratamiento en fases, pues puede convertirlo en excesivamente complejo y difícil de realizar en su verdadero contenido y finalidad.

Efectivamente, la masificación e inadecuada distribución de los internos que ha podido apreciarse durante las visitas, está impidiendo en la práctica la verdadera realización de este sistema de tratamiento, acorde, como hemos visto, con el carácter progresivo que al mismo otorga la legislación penitenciaria. »

Un factor a tener en cuenta es lo que podríamos llamar cierta indefinición en las tareas respectivas de los órganos de gobierno de los centros penitenciarios: director, juntas de régimen y equipos de tratamiento, que, en ocasiones, puede dar lugar a una preferencia de los aspectos regimentales sobre los relativos al tratamiento, de difícil encaje en nuestra legislación penitenciaria..

##### 2.4.6.1. *Clasificación penitenciaria*

La clasificación penitenciaria de los penados es la condición previa para la individualización del tratamiento.



Ya se han puesto de manifiesto las disfunciones que se producen, a juicio de esta institución, en relación con los internos clasificados en primer grado en el capítulo correspondiente a los derechos fundamentales y a él nos remitimos en este punto.

Conviene sin embargo referir aquí el contenido de una queja representativa de algún otro problema de clasificación penitenciaria.

Un funcionario y trece internos de la cárcel de La Coruña formularon queja en la que exponían que los internos de este centro clasificados en tercer grado, (artículo 45 del Reglamento Penitenciario) habían sido obligados por la dirección del centro a permanecer los fines de semana y días festivos en la cárcel, en periodo de guardia, para realizar un cierto «servicio de acarreo» (expediente 9003672).

Efectuada la oportuna investigación, la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios adoptó las medidas correctoras oportunas como resultado de las cuales el equipo de tratamiento del centro acordó la modificación de las normas internas sobre el caso corrigiendo la situación denunciada. A continuación se transcriben los párrafos más significativos de tal resolución:

« 1. El denominado “servicio de acarreo” será atendido por los reclusos penados clasificados en 3. grado art. 43 y, en su defecto, por aquellos otros a que hacen referencia el Reglamento Penitenciario en su artículo 263 g. en criterios de designación de internos. A este fin los internos serán formalmente nombrados como auxiliares de departamentos extramuros por la Junta de Régimen y administración.

2. Para la atención de este servicio no se considerará a los penados clasificados en 3.~ grado artículo 45 del Reglamento Penitenciario a salvo de supuestos excepcionales.

3. A fin de que el desempeño de los puestos auxiliares del servicio de acarreo no afecte, limitándolo, al régimen de salidas de fin de semana de los penados clasificados en 3.~ grado artículo 43.2 del Reglamento Penitenciario, con independencia de la duración y frecuencia de tales salidas establecidas para cada caso, siempre que por turno de guardia hubieran de permanecer en el establecimiento un fin de semana que, según la programación individualizada, les correspondiera en principio disfrutar como libre, verán éste compensado con una salida en iguales condiciones en los días laborables inmediatos siguientes... »

Con independencia del problema concreto planteado por esta queja, cabe hacer alguna consideración sobre el régimen abierto y las diferencias entre la aplicación de los artículos 43 y 35 del Reglamento Penitenciario. Sobre todo teniendo en cuenta que son relativamente frecuentes las quejas referentes a la aplicación del régimen abierto y la disparidad de criterios en su aplicación por las distintas juntas de régimen (régimen abierto del centro penitenciario de Zaragoza).

Los internos clasificados en tercer grado son destinados a establecimientos de régimen abierto o a las secciones abiertas de centros de régimen ordinario. El régimen abierto se caracteriza por la semilibertad de que disfruta el preso en esta última etapa del tratamiento en la que se va habituando al régimen de libertad y goza «de las ventajas inherentes a la plenitud de responsabilidad que asumen y sin limitaciones de los permisos de fin de semana», de acuerdo con lo que determina el artículo 45 del Reglamento Penitenciario. Este es, básicamente, el funcionamiento general de las secciones de régimen abierto.

Existe también la posibilidad de clasificación en tercer grado y no pasar a una sección abierta. Son los supuestos contemplados en el artículo 43.2 del Reglamento. Tales supuestos se refieren a los reclusos que «experimenten grandes dificultades para encontrar y desempeñar un trabajo en el exterior o para la vida en libertad» debidas a la peculiaridad de su trayectoria delictiva o por defectos o trastornos de personalidad. El principal objetivo de la actuación penitenciaria en estos casos es «ayudar al interno a que por sí mismo o por medio de otras personas u organismos inicie la búsqueda de un medio de subsistencia para el futuro o, en su defecto, iniciar los contactos con alguna asociación

o institución pública o privada de protección y tutela para su apoyo o acogida en el momento de la salida en libertad».

En la práctica, sin embargo, los presos a quienes se aplica este artículo 43 son en su mayoría aquellos que no encuentran trabajo en el exterior de la prisión sencillamente porque no lo hay o cuando no se dispone de suficientes plazas en la correspondiente sección de régimen abierto.

Asimismo sería conveniente una aplicación de estos artículos del Reglamento más homogénea por parte de las distintas juntas de régimen y equipos de tratamiento para lo cual la Secretaría General debería establecer unos criterios de aplicación comunes que pudieran seguirse por aquéllas.

#### 2.4.6.2. *El trabajo y las restantes actividades*

Si el trabajo en todas las modalidades previstas es un elemento fundamental del tratamiento (artículo 26 de Ley Orgánica General Penitenciaria), lo mismo se puede decir de las restantes actividades: educativas, deportivas, culturales, etc.

No puede decirse que a lo largo de 1990 se hayan producido cambios sustanciales en este terreno ya que el porcentaje de presos que han tenido trabajo remunerado u ocupacional y el de aquellos que han tomado parte en cursos de formación reglada o no reglada o en otras actividades ha permanecido sin variaciones sustanciales. Ello no quiere decir que no se hayan producido experiencias interesantes, como las actividades mixtas de jóvenes de Alcalá II ya citadas. Los convenios con el INEM para la impartición de cursos han continuado y el número de cursos efectivamente impartidos ha aumentado pero, habida cuenta del número de alumnos por curso, tal aumento en términos globales no es suficiente para cambiar un panorama de inactividad. Se ha incrementado de forma notable el número de internos empleados en lo que la Ley Orgánica General Penitenciaria denomina prestaciones personales en servicios auxiliares comunes del establecimiento.

La Secretaría General de Asuntos Penitenciarios tiene previsto el desarrollo de un programa en relación con el trabajo remunerado, que puede suponer un cambio cualitativo en estos aspectos. Habrá que esperar a su progresiva implantación a lo largo de 1991 para observar sus resultados efectivos.

Las prisiones de Cataluña constituyen, por el contrario, una excepción en este campo ya que en ellas existe una programación global del tratamiento penitenciario tal como establece el artículo 71.2 de la Ley Orgánica General Penitenciaria. En cuanto al trabajo conviene dejar constancia de la creación del Centro de Iniciativas para la Reinserción por la Ley de Cataluña de 12 de mayo de 1989 que puede constituir un órgano con verdadera capacidad de gestión para organizar de forma más diversificada y eficaz el trabajo en las prisiones.

En cuanto a la educación, existe en Cataluña un completo programa educativo tanto de enseñanza reglada como no reglada, socio-cultural y deportiva.

#### 2.4.6.3. *Otros asuntos de relevancia*

##### A. *Televisores en las celdas*

Un interno de la prisión de Valladolid (expediente 9001088) exponía, entre otras cosas, que no se les permitía el uso de televisores en las celdas. La correspondiente investigación puso de manifiesto que el uso de televisores fue establecido en dicho centro por la junta de régimen y administración siendo el horario de apagado de la energía eléctrica las 00.00 horas.

Esta queja y otras de similares características plantean el uso de televisores en las celdas.

Desde hace tiempo se vienen utilizando televisiones en las salas comunes de los módulos y además se pasan películas y otros programas en vídeo. Más recientemente se ha venido autorizando el uso particular de televisores.

Es evidente que todo ello es positivo, contribuye a mantener la comunicación de los presos con el exterior y ha supuesto, en su vertiente de utilización del tiempo de ocio, tan abundante en nuestras cárceles, una clara disminución de la tensión. Con todo debe hacerse constar que tal uso debe ser proporcionado. Es decir, debe combatirse la inactividad en las prisiones a toda costa, pero mediante un horario programado y completo que equilibre el tiempo dedicado al trabajo, a las actividades formativas y ocupacionales ligadas al tratamiento y al ocio en sí.

## B. *El peculio*

En cuanto al uso de dinero de curso legal en las cárceles, la legislación penitenciaria española es relativamente flexible. Así, se puede utilizar por regla general en los centros de régimen abierto. En los de régimen ordinario «previa valoración del número de penados del centro y demás circunstancias que afectan al control y seguridad del mismo» las juntas de régimen pueden autorizar su uso. En los restantes centros los internos no pueden tener en su poder dinero.

El peculio es el fondo del que pueden disponer los presos para sus gastos en la cárcel adquiriendo los productos del economato o haciendo sus encargos al llamado demandador. A este respecto cabe destacar las quejas que ponen de manifiesto que el sistema de demandador no siempre funciona con la eficacia requerida.

Cada preso dispone de una hoja en que anotan los ingresos y disposiciones autorizados, coincidiendo apuntes y saldos con lo consignado en el libro general de peculio que lleva la administración de la cárcel. En buena parte de los centros de régimen ordinario, las disposiciones de peculio se hacen en efectivo y por consiguiente circula el dinero.

Recientemente se ha puesto en funcionamiento un sistema de sustitución de este mecanismo por una especie de tarjeta de crédito contra los fondos del peculio. Con algunas variantes, se está implantando en Sevilla II y Madrid-Hombres. Si con estas experiencias se comprueba la viabilidad del procedimiento, podría ser una forma de sustituir la circulación de dinero en efectivo. Tal sustitución haría más difícil la adquisición o el consumo de sustancias no autorizadas en el interior de la cárcel.

## C. *Comunicaciones con la familia*

Debe por último resaltarse una innovación que, a nuestro juicio, reviste un interés especial. Se trata de la práctica de concentrar las comunicaciones en los fines de semana con el fin de que no interfieran en la normal vida del centro. Es una experiencia sobre todo de los centros de Cataluña. En casi todas las demás prisiones españolas, estas comunicaciones se realizan a lo largo de toda la semana con lo cual se distorsiona la normal asistencia a las actividades durante la jornada de aquellos presos que esperan o reciben comunicaciones. En Cataluña esta modalidad ya implantada desde hace algún tiempo, parece que está dando buenos resultados.

No ignoramos que una medida así tiene repercusiones en la organización de la cárcel y fundamentalmente en los horarios de los funcionarios. La Generalidad de Cataluña lo ha resuelto previa negociación de las condiciones de trabajo con los funcionarios incluyendo los cambios horarios correspondientes en el acuerdo de 9 de mayo de 1990. Sería conveniente estudiar su extensión al resto de las prisiones ya que, además de las ventajas reseñadas, tendría la virtud de no penalizar a los

miembros de las familias de los presos a quienes les coincide el horario de visitas con la jornada laboral.

#### 2.4.7. *Funcionarios*

Sin perjuicio de lo ya expuesto en apartados anteriores, procede ahora abordar el tratamiento de aquellos otros problemas que se derivan del acontecer normal en las cárceles. Así se aprecian deficiencias en la coordinación que debe existir en los centros entre las funciones de vigilancia y las de tratamiento no ya en cuanto a los equipos o la dirección ya reseñadas, sino en las propios funcionarios destinados a unas u otras tareas.

Como el Defensor del Pueblo ha venido insistiendo, es necesario que todos los funcionarios, incluidos los que realizan tareas preferentemente de vigilancia, se incorporen al principio constitucional de resocialización que debe presidir toda la actividad que se ejerce en el interior de nuestras cárceles.

En otro orden de cosas, las condiciones en que desempeñan su trabajo los funcionarios no son adecuadas en algunos centros debido a la exigüidad del espacio de que disponen, como es el caso de la cárcel de Salamanca (queja 9021391) que no es el único. En general este problema se plantea en las prisiones más antiguas.

A continuación se da cuenta de dos de las quejas más significativas formuladas por funcionarios de instituciones penitenciarias:

a) Comparecieron ante esta institución un grupo de funcionarios de la cárcel de Ceuta denunciando lo que, a su juicio, era grave situación de esta cárcel. Se analizaba su localización en el interior de la ciudad, estructura interna, masificación y características de la población reclusa, todo ello contemplado desde el punto de vista de la seguridad (queja 9008962).

Admitida la queja, la actuación de esta institución determinó que la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios efectuara una visita de inspección a dicho centro penitenciario. Tras comprobarse la realidad de algunos de los puntos de la queja, se adoptaron las medidas correctoras oportunas: refuerzo de la vigilancia por parte de las fuerzas de seguridad del Estado; orden al director para que habilitase el comedor de uno de los dos departamentos de la cárcel y traslado de algunos presos que ejercían influencia negativa sobre el resto de la población reclusa.

b) Un grupo de funcionarios destinados en la prisión de Pontevedra remitieron un escrito en el que se denunciaban discrepancias graves con algunas decisiones del director del centro (queja 9009039). Admitida la queja y efectuada la investigación correspondiente, resultó que dichos funcionarios habían presentado en la antigua Dirección General de Instituciones Penitenciarias un escrito de contenido similar al presentado ante el Defensor del Pueblo. En su respuesta la Dirección General sustancialmente manifestaba lo siguiente:

«Entre los días 7 y 10 de mayo, un Inspector de esta Dirección General visitó el centro penitenciario elaborando un informe que, en relación con el escrito mencionado indica lo siguiente:

... las relaciones del director con la plantilla del establecimiento, al menos con la gran mayoría de funcionarios de vigilancia, están bastante deterioradas, estando esperándose de la profesionalidad del director que la situación puede reconvertirse .»

Y por último, conviene insistir en una cuestión sobre la que ya se hizo hincapié en el anterior informe y que aún no ha sido definitivamente resuelta. Se trata de la situación del llamado Cuerpo Especial de Prisiones.

Las quejas de funcionarios de este cuerpo especial solicitan que se resuelva definitivamente su actual situación en el catálogo de puestos de trabajo de la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios, con la finalidad de cumplir las funciones concretas que caracterizan a este cuerpo y no otras.

#### 2.4.8. Factores extrapenitenciarios

En sus informes parlamentarios el Defensor del Pueblo ha venido sosteniendo que la actual situación de nuestros centros penitenciarios se ve en ocasiones agravada por la directa repercusión que en su funcionamiento producen algunos factores de naturaleza extrapenitenciaria, pero íntimamente ligados a la realidad de nuestras cárceles.

El todavía deficiente funcionamiento de la justicia penal, unida a los amplios plazos legalmente previstos en relación con la situación de prisión preventiva determinan la existencia de un número de presos preventivos todavía elevado, 13.587 internos en diciembre de 1990.

También debe destacarse en estas consideraciones relativas al funcionamiento de nuestra justicia penal, las repercusiones negativas que en el funcionamiento de los centros penitenciarios produce la actual situación de colapso de la Sala Segunda del Tribunal Supremo que ha sido ya suficientemente destacado en apartados anteriores.

Continúan también siendo frecuentes las quejas que ponen de manifiesto retrasos, siempre injustificables por la sencillez del trámite, tanto en la remisión de los testimonios de sentencia por parte de las salas sentenciadoras a los centros penitenciarios, como en la tramitación del escueto procedimiento aplicable a las solicitudes de refundición de condenas previsto en la regla segunda del artículo 70 del Código Penal.

En informes anteriores se dejó suficiente constancia de los perjudiciales efectos que ambas deficiencias producen en la situación de los internos en nuestras cárceles sin que, a pesar de ello, se les haya dado definitiva solución a la misma.

También han continuado recibándose quejas relativas a las escasas visitas que los letrados designados de oficio realizan a los centros penitenciarios para ponerse en contacto con sus defendidos. Situación ésta de sobra conocida por los distintos colegios profesionales.

Los efectos que esta deficiencia produce en el derecho a la defensa de los internos han sido también suficientemente destacados en informes precedentes.

Ello no obstante y en este aspecto concreto, esta institución debe congratularse de la aceptación de una recomendación expuesta en anteriores informes relativa a la intervención preceptiva de letrado en los procedimientos penales desde el principio hasta su definitiva terminación.

Esta recomendación ha sido plasmada en la Ley Orgánica 7/1988, de 28 de diciembre, que ha establecido el nuevo procedimiento abreviado para el enjuiciamiento de determinados delitos.

El avance que esta reforma ha supuesto en relación con el derecho fundamental a la defensa del encausado en un proceso penal puede, no obstante, quedar en papel mojado si no se corrigen las deficiencias antes apuntadas en relación con las visitas a los centros penitenciarios por parte de los letrados designados para la defensa de los internos.

#### 2.4.9. Depósito de detenidos en Cataluña

El Sindic de Greuges tuvo la amabilidad de hacernos llegar el resultado del estudio que efectuó a lo largo de 1990 sobre la situación de los depósitos municipales de detenidos en Cataluña.

En este informe especial se estudia exhaustivamente tanto la normativa vigente sobre depósitos de detenidos en general y su posición en la articulación competencial de Cataluña, como la situación de hecho de cada uno de ellos.

Se analiza su emplazamiento, número de plazas, circunstancias arquitectónicas y de instalaciones, calefacción, mobiliario y demás características físicas. Igualmente se examina la seguridad, la asistencia médica, la alimentación de los detenidos y la actuación de la policía local en relación con los depósitos.

Como resultado del análisis se formulan una serie de conclusiones y recomendaciones que entre otros extremos resaltan el carácter penitenciario de estos establecimientos, examinando su naturaleza y finalidad, los derechos y garantías establecidas en la Ley General Penitenciaria que resultan aplicables a estas situaciones; la limitación del tipo de estancia; el efectivo control e inspección y la construcción de nuevos centros y la rehabilitación de los existentes necesitados de ella.

Esta institución ha valorado muy positivamente el contenido de este informe por lo que tiene de ejercicio de las facultades de supervisión de este ámbito de la actuación administrativa que también preocupa, como es natural, al Defensor del Pueblo.

Además el estudio desarrolla una valiosa metodología para el análisis de estos problemas que, en la medida de lo posible, esta institución procurará ir abordando en el futuro por lo que se refiere al resto del territorio nacional.

### 3. LA SEGURIDAD CIUDADANA Y OTRAS ACTIVIDADES SUJETAS A CONTROL GUBERNATIVO

#### 3.1. *Seguridad ciudadana*

Siguen recibándose quejas que tienen como motivo denunciar la situación de inseguridad ciudadana que según lo que en ellas se manifiesta existe en determinadas localidades o núcleos de población.

Los problemas planteados en estas quejas son idénticos a los expuestos en los anteriores informes anuales y, lógicamente, también el tratamiento de las mismas. Algunas no obstante haber sido remitidas en su día, siguen en tramitación sin haberse podido esclarecer plenamente a pesar de lo cual informamos de ello a continuación.

A. Ha de dejarse constancia que la queja número 8809864, tramitada ante la Fiscalía General del Estado y que consta en el informe de 1988 (página 141), sigue aún en tramitación.

En concreto, con fecha con fecha 28 de septiembre de 1988, tuvo entrada en esta Institución un escrito firmado por don ... y nueve personas más, todas ellas recluidas por distintas responsabilidades en la prisión de Algeciras, cuya dilatada tramitación a lo largo de este tiempo puede sintetizarse en los siguientes pasos:

En dicho escrito, se ponía de relieve por parte de estos internos, algunos de nacionalidad marroquí, la presunta comisión de actividades delictivas por parte de funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado.

Por ello, el Defensor del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/198 1, de 6 de abril, puso de inmediato estos antecedentes en conocimiento de la Fiscalía General, mediante escrito de noviembre de 1988 (registro de salida del día 22 de noviembre), dando traslado de una copia de la carta remitida por estos internos.

Conforme a la previsión del artículo 25.2 de la Ley antes referida, esta Institución en junio y noviembre de 1989 (registros de salida de fechas 14 de junio y 18 de diciembre, respectivamente) reiteró de la Fiscalía el envío del informe solicitado y, en concreto, sobre el trámite de las actuaciones iniciadas con motivo de la denuncia presentada.

Con fecha 29 de diciembre de 1989 tuvo entrada en esta Institución un escrito de la Fiscalía General del Estado de 16 de diciembre (registro de salida del día 22), en el que se informaba al Defensor del Pueblo que se estaba a la espera de la recepción del informe solicitado a la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Cádiz, indicando que se volvía a reiterar el envío del mismo.

Pasado el tiempo, y al no haberse recibido el informe solicitado, el Defensor del Pueblo volvió a requerir a la Fiscalía en febrero y junio de 1990 (registros de salida de los días 16 de febrero y 7 de junio, respectivamente) la urgente remisión del mismo.

Mediante escrito de 14 de junio (registro de salida del día 20) la Fiscalía contesta que «lamentablemente, por una serie de coincidencias negativas esta Fiscalía General continúa a la espera del informe pormenorizado» solicitado a la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Cádiz, adjuntándonos copia de dos comunicaciones recibidas en ese Organismo por parte del Fiscal Jefe de la citada Fiscalía.

En la primera, de 19 de diciembre de 1989, la Fiscalía de la Audiencia Provincial informa no haber recibido escrito alguno de la Fiscalía General en el que se remita la denuncia presentada al Defensor del Pueblo, y sí solamente de recordatorios alusivos a la obligación de esta remisión.

En la segunda comunicación, de 31 de mayo de 1990, el Fiscal Jefe de la citada Fiscalía manifiesta no haber recibido todavía la denuncia en cuestión presentada ante el Defensor del Pueblo, y pone de relieve que esta circunstancia ya se significó a esa Fiscalía General por medio de telefax el 19 de diciembre de 1989.

En la documentación que se nos adjunta, consta un escrito de la Fiscalía General del Estado, de 8 de junio de 1990, en el que se participa a la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Cádiz que no existe constancia de haberse recibido en la Fiscalía General el telefax al que se ha hecho referencia de 19 de diciembre, y con ocasión de este escrito se remite a la citada Fiscalía de Cádiz comunicación del Defensor del Pueblo de 22 de noviembre de 1988 y manuscrito firmado por los internos denunciados.

Finalmente, con fecha 22 de junio último, se nos dio traslado de un informe, de 15 de junio, de la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Cádiz, en el que el Fiscal Jefe manifiesta haber tenido conocimiento por primera vez de los hechos denunciados ante el Defensor del Pueblo y haber dado orden al Fiscal adscrito al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria para que practique las primeras diligencias en la Prisión de Algeciras (en el supuesto de que aún permanezcan allí los denunciados).

De lo anterior, se deduce que las primeras diligencias dirigidas al esclarecimiento de estas presuntas responsabilidades atribuidas a miembros de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, relacionadas con el tráfico ilegal de drogas y otras actividades delictivas, que puedan derivarse de esta denuncia concreta formulada ante el Defensor del Pueblo en septiembre de 1988, y remitido por esta institución al Fiscal General del Estado el 22 de noviembre de 1988, se practican, como consecuencia de las vicisitudes antes descritas, en junio de 1990, es decir, más de 20 meses después de la presentación de la citada denuncia.

Estudiada con todo detenimiento la comunicación de la Fiscalía General del Estado de septiembre de 1990 cabe concluir, al menos hasta tanto no se aclare definitivamente lo ocurrido, que:

— Desde septiembre de 1988 viene insistiendo esta institución para que por parte de la Fiscalía General del Estado se le informe sobre el trámite dado a la denuncia formulada por varios internos de la prisión de Algeciras, sobre presuntas actividades delictivas por parte de funcionarios de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en Algeciras.

— Que por la documentación aportada el Fiscal General del Estado se ha dirigido a lo largo de estos dos años en cinco o más ocasiones a la Fiscalía de Cádiz requiriendo contestación a la denuncia formulada.

En la última de ellas del 14 de mayo de 1990 se decía literalmente:

«Nuevamente me veo en el penoso trance de tener que recordarle que no habiéndose recibido contestación a los escritos de esta Fiscalía General de fechas 2 de diciembre de 1988, 30 de junio y 16 de diciembre de 1989 y 6 de marzo de 1990, sobre presuntas prácticas policiales ilegales llevadas a efecto por miembros de las Fuerzas de Seguridad del Estado, al que se refiere la queja planteada al Defensor del Pueblo por don ..., ruego a V. I. curse las oportunas instrucciones para que se proceda a su cumplimentación.»

— Que finalmente en junio o julio de 1990 se practicaron las primeras diligencias averiguatorias del fundamento de la queja.

Como resultado de las mismas y según se desprende del escrito de la Fiscalía de la Audiencia de Cádiz parece claro:

Que una parte de los firmantes de la denuncia ya no están en el centro penitenciario, unos por haber sido puestos en libertad y otros por traslado de centro penitenciario.

Se acompaña una larga relación de antecedentes de las personas que no han podido ser interrogadas por los anteriores motivos y que nada aporta al esclarecimiento de la presente queja.

Por lo que se desprende de las manifestaciones vertidas por aquellos otros que si pudieron ser interrogados, resulta: que uno de ellos ratifica que en la Comisaría de Algeciras le quitaron el dinero; otro reconoce que no quiere declarar porque le faltan unos días para salir en libertad condicional y



tiene miedo. Afirma, no obstante, ser quien escribió la denuncia y que en la Comisaría de Algeciras le quitaron parte de la droga. Se recoge en el acta con suma precisión su deseo de retirar la queja.

El siguiente dice estar amenazado por funcionarios de la Comisaría de Policía de Algeciras y no consta que haya querido manifestar nada más.

Finaliza la comunicación del Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial de Cádiz de la siguiente forma:

«Del resultado de lo hasta ahora actuado y de la declaración realizada a los denunciantes reseñados en cuanto aparece declarado haber sido llevados a la Comisaría de Policía de Algeciras, lugar donde sospechan les quitan parte de la droga aprehendida, los denunciantes ... guardan íntima conexión con los hechos investigados por el Magistrado Juez del Juzgado de Instrucción núm. 3 de Algeciras, en las diligencias previas núm. 752/90 (anteriormente indeterminadas núm. 38/88), donde aparecían presuntamente implicados los siguientes Funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía: Inspectores de Policía y funcionarios de la Escala Básica ..., ..., Y ...

Además hay que indicar que los hechos denunciados por ... son por analogía a los declarados en las mentadas previas por

Existe además íntima conexión entre los hechos denunciados objeto de este informe y las Diligencias Previas investigadas por el Juzgado núm. 3 de Algeciras, dado que el denunciante ..., fue detenido por el Funcionario de la Escala Básica núm. ..., identificación que corresponde a que parece como presunto implicado en las Diligencias Previas tantas veces citadas, según se desprende del atestado levantado por la Comisaría de Policía de Algeciras, Sumario 149/88 del Juzgado de Instrucción de San Roque.»

Teniendo en cuenta cuanto ha quedado expuesto en las comunicaciones que anteriormente se han reseñado y lo dilatado y costoso que ha sido obtener una contestación en un caso de la trascendencia del que ha quedado descrito, recientemente esta institución se ha dirigido de nuevo a la Fiscalía General del Estado solicitando la remisión de un informe al respecto y las posibles responsabilidades que puedan derivarse de una inacción de tal naturaleza.

B. Por otra parte sigue siendo habitual que las personas que suscriben los escritos sobre seguridad ciudadana lo hagan en representación de numerosos vecinos o afectados por el problema, aportando, en muchos casos, el correspondiente pliego de firmas (9013732, 9014645, 9024815, 9024668); también es frecuente que se dirijan asociaciones o comunidades de vecinos.

La actuación que se desarrolla por esta institución, en estos casos de denuncias de actividades delictivas concretas, es dar traslado de las mismas a las autoridades competentes, gobiernos civiles y ayuntamientos.

También se ponderan otras circunstancias, a efectos de la admisión de estas quejas, en general aquéllas en las que se pone de relieve un deterioro notorio de los niveles de seguridad en determinadas zonas o barrios.

Así, entre otros, cabe mencionar el expediente 9023494 (otros de similar contenido, como el 9004385, 9013365, 9014455, 9027296, 9027369), en el que la persona compareciente, vecino de la colonia Urpisa, sita en Vallecas-Villa (Madrid), refiere que se ha producido un incremento de la inseguridad ciudadana en la zona y, en concreto, informa sobre la comisión de delitos de tráfico de drogas y atracos.

Conviene significar, aunque sea suficientemente conocido, que el motivo constante que preocupa a los ciudadanos y que está generando sentimientos mayores de inseguridad son las conductas

referidas al tráfico ilegal de drogas. Las quejas remitidas a esta institución que hacen alusión a esta actividad delictiva siguen siendo las más numerosas.

Otro aspecto que merece ser destacado, es que en las quejas que los ciudadanos formulan se contiene en su mayoría una denuncia por la ausencia de medidas de prevención policial o por la insuficiencia de las mismas, aun cuando, según se refiere en estos escritos, han acudido en numerosas ocasiones a denunciar los hechos presuntamente delictivos ante las comisarías o servicios policiales existentes.

Del tenor de estos escritos se desprende, en ocasiones, una falta de confianza en la actuación policial, tanto en su vertiente de prevención del delito como en la del esclarecimiento del mismo y detención del delincuente, significándose, además, en muchas de estas quejas, que los funcionarios policiales no dispensan un trato ni una información adecuada, cuando se formula una denuncia o, en general, se reclama su intervención (expedientes 9014645, 9013732).

De modo sucinto, podríamos resumir las deficiencias que más frecuentemente son expuestas por los ciudadanos, en los siguientes puntos:

- Ausencia o insuficiencia de medidas de prevención policial en barrios o en zonas determinadas, que son conocidas por su conflictividad.
- Tratamiento burocrático de las denuncias formuladas.
- Falta de información sobre el tratamiento dado a la denuncia y sobre las actuaciones policiales y el resultado de las mismas.

La reiteración de estos problemas en las quejas recibidas obliga, una vez más, a destacar la importancia que tiene en este ámbito de intervención de la Administración la adopción de un conjunto de medidas orientadas a la información y asistencia adecuada a las víctimas del delito, o de aquellos ciudadanos que por residir en zonas de especial conflictividad sienten de un modo más acusado un sentimiento de inseguridad.

Esta atención especial a la víctima, sin duda, incidiría en el conjunto de la sociedad favoreciendo una posible recuperación de la confianza en la institución policial y, en general, en la Administración de Justicia.

Por otra parte, debe señalarse que el ordenamiento jurídico no ofrece una atención suficiente a la víctima del delito, y sólo con carácter muy general encontramos una referencia a este problema en la Ley Orgánica de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado al prevenir que sus miembros han de «observar en todo momento un trato correcto y mesurado en sus relaciones con los ciudadanos, a quienes procurarán auxiliar y proteger siempre que las circunstancias lo aconsejen o fueren requeridos para ello» (artículo 5.2).

Debería ponerse en práctica un sistema de atención y recepción de denuncias adecuado, dispensando y facilitando la asistencia apropiada según las necesidades de la víctima del delito (material, médica, psicológica, etc...).

También sería conveniente proporcionar al ciudadano que reclama la actuación policial una información adecuada, tanto sobre las diligencias e investigación policiales, como de asesoramiento sobre el derecho que pudiera tener a recibir algún tipo de ayuda o reparación.

Sin duda, este conjunto de medidas, algunas puestas ya en marcha en relación con determinados delitos, exige potenciar en los procesos de formación de los funcionarios policiales estos aspectos y, en su caso, contar con personal especialmente capacitado para estas funciones en las dependencias policiales.

### 3.2. *Tráfico*

Las quejas recibidas y tramitadas ante los organismos administrativos competentes en materia de tráfico hacen referencia, básicamente, a su disconformidad con las sanciones recaídas por infracciones a las normas reguladoras del tráfico, circulación y seguridad vial.

En muchas de estas quejas, además y con independencia del problema concreto planteado, se revelan prácticas administrativas no siempre acordes con las garantías jurídico-formales de los presuntos infractores.

A. Así, merece dedicar especial atención a las deficiencias detectadas en materia de notificaciones, ya que constituye una de las cuestiones que más frecuentemente plantean los ciudadanos en las quejas que formulan ante esta institución.

Aún cuando parece un lugar común reiterar el papel esencial que ocupa la notificación en el procedimiento administrativo, como instrumento a través del cual se pone en conocimiento de las personas una actuación administrativa que le afecta, y la minuciosa y rigurosa regulación que la Ley de Procedimiento Administrativo establece a este respecto, ha de significarse que son numerosas las quejas en las que se denuncian notificaciones defectuosas que incumplen las previsiones de la citada norma.

En este sentido, hay que señalar que continúan recibándose quejas en las que se expone que los reclamantes han tenido conocimiento a través de la delegación de Hacienda correspondiente o de sus entidades bancarias del cobro de una sanción, sin que con anterioridad hubieran recibido notificación alguna sobre el expediente incoado.

Se ha comprobado que la Dirección General de Tráfico sigue remitiendo en muchos casos por correo ordinario o dejando en lista de correos las notificaciones de las sanciones impuestas, incumpliendo las formas y requisitos establecidos a este respecto en la Ley de Procedimiento Administrativo.

Otra práctica que se ha detectado a través de las quejas recibidas se refiere a la no notificación del boletín de denuncia en el momento de cometer la infracción, tal y como previene el artículo 77 de la Ley de Seguridad Vial.

El tiempo que transcurre entre la infracción que se pretende sancionar y el momento en el que el boletín correspondiente se notifica al ciudadano provoca, según alegan estas personas, una situación de indefensión, aparte de un incumplimiento del citado artículo 77 por cuanto no recuerdan con precisión los hechos y circunstancias que concurrieron en el momento de la presunta infracción.

B. También como en años anteriores, ha de significarse las numerosas quejas recibidas que aluden al importante retraso en la resolución de los recursos administrativos (9011282, 9025540, 9007058, 9014546, entre otras).

En el informe que esta institución presentó el pasado año, se contenían las razones que la Dirección General de Tráfico había proporcionado para explicar estos retrasos, indicando el volumen de expedientes que eran tramitados y los medios personales y materiales adscritos para atender este servicio, que eran notoriamente insuficientes.

Los datos eran reveladores, y hacían temer que las medidas adoptadas (informatización del servicio y un aumento de la plantilla) no fueran suficientes para dar respuesta satisfactoria y adecuada al problema.

En relación a ello, hemos de destacar que continúan recibándose numerosas quejas planteando estas demoras, las cuales son admitidas a trámite ante la Dirección General de Tráfico, que confirma este retraso, e informa que se ha procedido a la resolución del recurso.

En no pocas de estas quejas, la Dirección General participa que estima las alegaciones del recurrente, quedando, en consecuencia, sin efecto la sanción impuesta.

De nuevo, ha de insistirse en la necesidad de reforzar este servicio, y aun valorando el trabajo que, sin duda, está desarrollando el personal funcionario allí destinado, es preciso destacar que la Administración se ha dotado de unos instrumentos legales especialmente rigurosos para el control del tráfico, circulación y seguridad vial que deben ir acompañados, al mismo tiempo, de un eficaz sistema de garantías, potenciando los servicios de gestión para que éstos sean plenamente efectivos para que el ciudadano no perciba únicamente el aspecto represivo.

C. Otro elevado número de quejas hace referencia a la aplicación del artículo 72.3 de la Ley de Seguridad Vial que deriva la responsabilidad en aquellos casos de no identificación del conductor infractor al titular del vehículo.

Como cuestión previa, conviene destacar que la Ley de Seguridad Vial, al regular las personas responsables, establece en el artículo 72.3 que «el titular del vehículo, debidamente requerido para ello, tiene el deber de identificar al conductor responsable de la infracción y si incumpliere esta obligación en el trámite procedimental oportuno sin causa justificada, será sancionado pecuniariamente como autor de falta grave».

Mediante esta disposición, se establece como infracción autónoma la conducta del titular del vehículo de no colaboración con la Administración, subsanando las dudas de inconstitucionalidad que planteaba el artículo 278.II del Código de la Circulación, puestas de manifiesto en la sentencia del Tribunal Constitucional, de 22 de noviembre de 1988, recaída en el recurso de amparo número 784/1987.

Los problemas que plantean los ciudadanos afectados por un expediente sancionador seguido por infracción del citado artículo 72.3 son de muy diversa índole, pudiendo ser agrupadas las cuestiones que más habitualmente son sometidas a esta institución en los siguientes apartados:

— En primer lugar, se ha de destacar que en el impreso normalizado de notificación de denuncia, se contiene información sobre la responsabilidad en que puede incurrir el titular registral del vehículo en caso de no colaborar en la identificación del conductor responsable de la infracción, la cual está redactada en términos confusos, induciendo a error a los ciudadanos.

Así, entre otros, en el expediente 9022792, la persona compareciente informaba haber recibido una notificación de una denuncia por infracción de las normas de circulación, recibiendo posteriormente un nuevo escrito de la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid, notificándole la imposición de una sanción por infracción del citado artículo 72.3, al no haber identificado al conductor responsable de la infracción que dio origen al anterior expediente.

El interesado manifestaba su disconformidad con esta actuación por cuanto alegaba que en el primer escrito remitido por la Jefatura Provincial correspondiente se señalaba que el mismo surtiría efectos de notificación en el supuesto de ser el propietario el conductor del vehículo.

En el informe solicitado a la Dirección General de Tráfico, se reconoce que el citado modelo de impreso de notificación induce a confusión del administrado, quien lo suele interpretar en el sentido de que, en caso de no contestar al requerimiento que en el mismo se le hace, ello implica que está reconociendo ser la persona que conducía el vehículo objeto de la denuncia, cuando en realidad lo que se pretende con dicha comunicación es «requerir al titular registral del referido vehículo para que manifieste expresamente si era él u otra persona el conductor...».

En base a estas consideraciones la Dirección General de Tráfico informaba, asimismo, que se habían cursado instrucciones a las distintas Jefaturas Provinciales de Tráfico en el sentido de que, mientras no se diese nueva redacción al citado modelo de impreso de notificación, no se tramitasen expedientes por infracción del artículo 72.3.

— Otras quejas planteadas por los ciudadanos hacen referencia a su disconformidad con la sanción impuesta por infracción del citado artículo 72.3, manifestando que han cumplido con la

obligación impuesta al señalar que no son los conductores responsables e indicar, por otra parte, los familiares o amigos, autorizados para utilizar el vehículo, si bien señalan que no pueden precisar quién de ellos, en concreto, fue el conductor presuntamente infractor.

En este sentido, en la queja 9000799, la persona compareciente exponía que le había sido notificada denuncia por infracción del artículo 20 del Código de la Circulación, poniendo de relieve que se había dirigido mediante el correspondiente escrito a la Jefatura Provincial de Sevilla indicando que, si bien era la propietaria del vehículo, ella no conducía el mismo al no disponer de permiso de conducir y facilitando los nombres de sus diez hijos, todos ellos autorizados para conducir el vehículo.

Las alegaciones expuestas por la persona compareciente no fueron tomadas en cuenta, dictándose resolución sancionadora.

Solicitada información a la Dirección General de Tráfico sobre esta cuestión, se informa que con los datos aportados por la interesada resulta imposible hacer cualquier diligencia para localizar al conductor que cometió la infracción.

Asimismo, en el informe de referencia se precisaba que la resolución, al ignorarse quién era el conductor, se dicta en el sentido de hacerle responsable del pago de la sanción pecuniaria, no como infractora del citado precepto, esto es, no como responsabilidad personal por hecho propio, sino por aplicación del artículo 278.II del Código de la Circulación, al ser la recurrente titular del automóvil objeto de la denuncia.

No obstante, en la queja 9004853, la persona compareciente también exponía que había sido sancionada por no facilitar la identidad del conductor responsable de la infracción, poniendo de manifiesto que, tanto en el pliego de descargo como, posteriormente, en el recurso de alzada, había acreditado que el día de la denuncia no utilizó su vehículo al encontrarse en su centro de trabajo e indicando, por otra parte, que ignoraba quien podía ser el conductor ya que su vehículo era utilizado por distintas personas (familiares y amigos).

En este caso, la Dirección General ha informado a esta institución que se ha estimado el recurso de alzada interpuesto por la persona compareciente al comprobarse que la Jefatura Provincial de Murcia no practicó diligencia alguna para identificar al conductor responsable de la infracción, revocando, en consecuencia, la resolución sancionadora.

— Otra cuestión que merece ser destacada es la planteada en los expedientes 9026091,9024764, en los que estos ciudadanos, sancionados por incumplimiento del deber de colaborar con la Administración en la identificación del conductor responsable de la infracción (artículo 72.3 de la Ley de Seguridad Vial), manifiestan su disconformidad con el hecho de que se imponga la sanción de multa en la máxima cuantía (50.000 pesetas) sin tomar en consideración las precisiones que, para la graduación de las sanciones, establece el artículo 69.1 de la citada Ley.

Solicitado informe a la Dirección General, en la comunicación remitida por ese centro directivo se expone que las razones por las que se ha adoptado la decisión de que tal infracción se sancione con la máxima cuantía son:

«a) La trascendencia del hecho, ya que la no identificación por el titular del vehículo del conductor responsable de la infracción originaria, conlleva que gran parte de estas quedaran impunes.

b) Que la sanción de 50.000 pesetas se impone objetivamente al titular del vehículo si no identifica al autor del hecho que constituye infracción, ya sea ésta leve, grave o muy grave y cuya sanción remite en favor de la de falta de identificación, teniendo en cuenta que la infracción originaria, de ser grave, podría haber llegado hasta 50.000 pesetas, y, si es muy grave, hasta 100.000 pesetas, pudiendo haberse impuesto además, en uno u otro caso, la suspensión del permiso de conducción por tiempo de hasta tres meses, incluso se puede dar el caso de que el titular del vehículo no facilite la identidad del conductor, por carecer éste de permiso de conducción.

c) La intención de salvar la unidad de criterio de todas las Jefaturas Provinciales de Tráfico, en los casos de la infracción que nos ocupa, pues en caso contrario podría producirse la situación de que estas dependencias impusieran cuantías distintas ante este hecho que objetivamente es el mismo, no identificar al conductor. »

Con carácter general, del conjunto de quejas examinadas que hacen alusión a esta problemática, cabe significar que, aun valorando las dificultades que plantea la determinación del conductor responsable de la infracción, se observa, en no pocos casos, una actuación burocrática en la instrucción de estos expedientes sancionadores eludiéndose la obligación de la Administración de comprobar y verificar, mediante las diligencias oportunas, las alegaciones vertidas por los ciudadanos.

También sería aconsejable informar a los ciudadanos sometidos a estos expedientes sancionadores de los medios o elementos de prueba que pueden servir en su descargo.

A este respecto, sería conveniente que fueran informados de la posibilidad de examinar la fotografía captada por radar, dado que en muchos casos constituye la prueba única de la apertura del expediente.

En esta misma línea, y al objeto de disminuir los expedientes sancionadores instruidos en base al artículo 72.3 sobre no identificación del conductor infractor, resulta conveniente dar cumplimiento al artículo 77 de la citada Ley de Seguridad Vial, que dispone que la denuncia se notificará en la vía donde se comete la infracción, señalando además que «por razones justificadas que deberán constar en la propia denuncia, podrá notificársele la misma con posterioridad».

Se ha de señalar que se han recibido quejas (expediente 9024807 y otros) en las que diversos ciudadanos manifiestan que la Administración incumple este precepto legal y que en el boletín de denuncia que reciben con posterioridad no se especifican las razones por las que no se notificó en el momento de cometer la infracción.

En el informe remitido por la Dirección General de Tráfico con motivo de estas quejas, se señalaba que uno de los objetivos perseguidos con el citado artículo 77, era asegurar la identificación del conductor responsable y mejorar el procedimiento sancionador, pero se indicaba que en la práctica, muchas de estas denuncias, particularmente las infracciones por exceso de velocidad, no pueden entregarse en mano por el riesgo que puede ocasionar a los usuarios de las vías interurbanas e, incluso, para la propia fuerza denunciante.

Esta institución considera que estos argumentos amparan este proceder sólo en aquellos casos de efectivo riesgo para la seguridad vial, pero no es esgrimible, con carácter general, ya que existe la posibilidad, en muchos casos, de poder detener al vehículo infractor con posterioridad, cuando la situación de riesgo haya desaparecido.

Y, en aquellos casos en que esta notificación en mano no sea posible, se deberían hacer constar en el boletín que posteriormente se remite, las razones por las que no se notificó, en su momento, cumplimentando así el contenido del artículo 77 de la Ley de Seguridad Vial.

D. Hay otras quejas en las que se pone de relieve la existencia de irregularidades de todo orden en la tramitación de los expedientes sancionadores que, alegados por los interesados en los correspondientes pliegos de descargo, no son tomados en consideración por el órgano decisor.

En este sentido, cabe señalar el expediente 9024342, en la que la persona compareciente manifestaba que se le había incoado expediente sancionador por la Jefatura Provincial de Zaragoza, recibiendo notificación de una denuncia por infracción del artículo 19 de la Ley de Seguridad Vial y que contra la misma formuló el correspondiente pliego de descargo, poniendo de relieve que en la fecha en que se cometió la infracción se encontraba residiendo en Málaga y manifestando, además, la circunstancia de que el coche había sido robado.

Requerido por la Jefatura instructora para que, en el plazo de diez días, acreditase fehacientemente lo manifestado, el interesado lo cumplimentó aportando cuantos elementos de prueba dispuso.

No obstante, recibe nueva notificación comunicándole la sanción impuesta e indicándole que la documentación remitida no acredita lo alegado.

Iniciada la oportuna investigación se solicitó informe a la Dirección General de Tráfico, interesando, en particular, información sobre qué tipo de pruebas se estiman necesarias para acreditar fehacientemente que el ciudadano compareciente no fue responsable de la infracción cometida, ni se le puede imputar falta de diligencia por no identificar al conductor de su vehículo, que según todos los indicios presentados, pudo ser objeto de robo.

En el informe remitido la Dirección General pone de relieve que, examinado el expediente, se cursan instrucciones a dicha Jefatura para que deje sin efecto la multa impuesta, pues efectivamente existen indicios de que el coche había sido robado.

Otras quejas recibidas (expedientes 9015375 y 9024686) se refieren a la no contestación por las Jefaturas Provinciales de Valladolid y Córdoba de los pliegos de descargo presentados por los interesados.

En estos casos, las personas comparecientes alegan que, recibida la notificación de la incoación de expediente sancionador, hacen efectivo el importe de la multa, pero al mismo tiempo formulan el correspondiente pliego de descargo en plazo, no recibiendo contestación al mismo ni comunicación de la resolución recaída en el expediente.

Solicitada información de la Dirección General, en la respuesta remitida se indica que, al hacer efectivo el importe de la multa, que no es preceptivo para interponer el correspondiente pliego de descargo o recurso de alzada posterior, la Jefatura instructora del expediente, archiva el mismo al entender que el interesado reconoce el hecho denunciado, razón ésta por la que no se da contestación al pliego de descargo.

A juicio de esta institución, no parece correcta la actuación de la Administración en estos casos, pues aun cuando no es preceptivo el pago de la multa hasta tanto no haya recaído resolución firme, sí que es obligación de la Administración, por el contrario, resolver y contestar los escritos de alegaciones presentados por los interesados en un procedimiento sancionador, sin que exista precepto alguno en el que se haya establecido la presunción de que el pago de la multa suponga el reconocimiento de la infracción, más aun cuando ese hecho se desvirtúa con la presentación por parte del interesado de un pliego de descargo.

Por esta razón se solicitó nuevamente información sobre el particular a la Dirección General de Tráfico.

Recientemente, y con motivo de la tramitación de la queja número 9015375, se ha recibido escrito de dicha Dirección General en el que se informa que se ha dado contestación al escrito del recurrente en el sentido de estimar sus alegaciones, siendo sobreseído el expediente sancionador y pudiendo solicitar, en consecuencia, la devolución del importe de la multa pagada.

Finalmente, merece una atención especial la queja número 9025486 en la que un ciudadano expone que ha sido sancionado por una supuesta infracción al artículo 51.1 (incumplimiento de las obligaciones de auxilio en un accidente de tráfico), que, según refiere, no ha cometido.

El tema de fondo planteado era que el denunciante, en este caso cabo de la agrupación de tráfico, era al mismo tiempo parte interesada en el expediente, al ser el conductor de la motocicleta que colisionó con el vehículo de la persona compareciente.

Este funcionario policial extendió el mismo día de los hechos un boletín de denuncia por presunta infracción del artículo 51.1 de la Ley de Seguridad Vial, haciendo constar, en el apartado correspondiente a datos y firma del denunciante, su número identificativo como profesional de la guardia civil.

Considerando la gravedad de estos hechos que podrían ser calificados como una posible desviación de poder, se solicitó informe a la Dirección General de Tráfico interesando, en particular, si la denuncia efectuada por el agente lo había sido en acto de servicio o como particular.

En el informe remitido por ese centro directivo se pone de relieve que la denuncia fue formulada por un cabo de la agrupación de la guardia civil, pero no en acto de servicio, sino fuera del mismo y conduciendo una motocicleta particular, por lo que tiene el carácter de voluntaria y no goza de la presunción de veracidad que le atribuye el artículo 76 de la Ley de Seguridad Vial.

Asimismo, se pone de relieve que la Jefatura Provincial de Madrid había archivado este expediente, al estimarse de oficio la prescripción, ya que entre la fecha en que el denunciante entregó su informe, 31 de mayo de 1990, y el día en que se dictó la resolución sancionadora, 6 de septiembre siguiente, hubo una paralización de actuaciones superior a dos meses, lo que implica prescripción de la acción para perseguir esta clase de infracciones.

Finalmente, la Dirección General de Tráfico significaba que, de haberse entrado en el fondo del recurso se hubiese llegado a un resultado estimatorio, ya que, por una parte, al no ejercer el denunciante funciones de vigilancia en el momento en que se formuló la denuncia, aquélla no goza de la presunción de veracidad y, por otra, al estar el mismo denunciante implicado en los hechos denunciados, es criterio de ese centro directivo no otorgar tampoco en estos casos a las manifestaciones del denunciante aquella presunción de veracidad, por lo que, y dado que está acreditado por ambas partes, el hecho de que el denunciado se paró, habría procedido considerar no cometida la infracción.

Examinadas las anteriores manifestaciones, esta institución valoró que, si bien el problema concreto de la persona compareciente quedaba resuelto, pudiera ser necesario adoptar algún tipo de medidas para evitar este tipo de prácticas.

A tal fin, se remitió una nueva comunicación a la Dirección General de Tráfico, poniendo de relieve que el agente que había tramitado la denuncia había hecho constar en el boletín sus datos identificativos como profesional de la guardia civil, pareciendo conveniente impartir las instrucciones oportunas para evitar estos casos y posibles errores.

Por otra parte, en esa misma fecha, estos antecedentes fueron remitidos a la Dirección General de la Guardia Civil, en cuyo informe, coincidente en cuanto que la denuncia presentada por el agente tenía carácter de voluntaria, por no estar de servicio, se precisa, además, que en este caso no es esgrimible la dedicación profesional que impone intervenir siempre, en cualquier momento y lugar, se hallare o no de servicio, prevista en el artículo 5.6 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por cuanto puede entenderse, también en este caso, que el interés personal y directo ha de ser causa de abstención por parte del funcionario.

Recientemente, la Dirección General de Tráfico ha informado a esta institución que se han dado las órdenes oportunas al General Jefe de la agrupación de tráfico de la guardia civil para que en un futuro no se vuelvan a producir estas situaciones que pudieran inducir a error.

### 3.3. *Servicios de documentación*

Sin perjuicio de lo que se pondrá de relieve sobre estos servicios en el capítulo especial dedicado a extranjería, un importante grupo de quejas recibidas, lo forman aquellas presentadas por ciudadanos en relación con lo que consideran un deficiente funcionamiento del servicio de expedición del Documento Nacional de Identidad.

Distintas denuncias de esta misma naturaleza ya han sido puestas en conocimiento del Ministerio del Interior a lo largo de los diversos años de funcionamiento de esta institución, así como resaltado



en los distintos informes presentados a las Cortes Generales (informes parlamentarios de 1984, 1985, 1987, y 1988).

Las insuficiencias detectadas por esta institución hacían referencia tanto a las demoras existentes en la expedición de este documento, como a las molestias producidas a los usuarios del servicio por causa de las aglomeraciones, lentitud en la recepción de formularios, insuficiencia de personal o deficientes condiciones materiales o de inmuebles donde se presta este servicio.

Otro aspecto de relevancia institucional y que quedó ya reflejado en el informe parlamentario de 1987, fueron las garantías en el tratamiento del uso informático de los datos personales de los ciudadanos, poniendo de relieve esta institución que las previsiones recogidas en el artículo 18 de la Constitución, que garantizan la necesaria limitación al uso de la informática en defensa del derecho al honor y a la intimidad personal, habrían de ser tenidas en cuenta a la hora de introducir las innovaciones técnicas de cara a los proyectos de modificación del Documento Nacional de Identidad que entonces se anunciaba.

Por lo que se refiere a las quejas recibidas durante 1990, se quiere dejar constancia que, lejos de disminuir este tipo de quejas, se ha detectado un incremento notable de las mismas, referidas no solo a los servicios de documentación de Madrid y Barcelona, sino también a otras ciudades de España.

Sin perjuicio de la preocupación que anima al Ministerio del Interior en estos problemas y de las iniciativas en curso, hay que resaltar la necesidad de dar pronta solución a los mismos y obviar las trabas y dificultades con que se encuentra el ciudadano a la hora de obtener este documento, dado su carácter obligatorio para acreditar la personalidad y esencial para el ejercicio de distintos actos y operaciones jurídicas.

Insistiendo en lo ya expuesto, se remitió un amplio informe al Ministro del Interior sobre los principales problemas detectados en esta materia y las ciudades a que afectaba, requiriendo el criterio de ese Departamento sobre las iniciativas urgentes a adoptar para paliar estas deficiencias.

Las anomalías principales que se sometían a la consideración del Ministro fueron las siguientes:

1.º La acumulación de solicitudes de expedición o renovación del Documento Nacional de Identidad está provocando el que los funcionarios adscritos a estas oficinas organicen la atención al público mediante la entrega de unos números limitados, en los que se fija día y hora para comenzar la tramitación de su expediente.

La existencia de este cupo origina el que los ciudadanos tengan que acudir a altas horas de la madrugada (a veces, a la 1 o las 2), a obtener este número sin que el mismo se logre siempre.

Esta situación provoca aglomeraciones a las puertas de estas oficinas y largas colas, en las que, a veces, permanecen algunos ciudadanos con la única finalidad de obtener el número a que se ha hecho referencia y obtener después un beneficio con su venta.

2.º Una vez obtenidos estos números, se cita al ciudadano a que acuda nuevamente, transcurridos unos meses a la dependencia administrativa para iniciar su expediente de expedición o renovación del Documento Nacional de Identidad, aportando los documentos exigidos para este trámite.

Esta circunstancia origina la existencia de unas demoras no justificadas, a veces de más de tres meses, con los perjuicios que se originan al interesado por la carencia, durante este tiempo, de un documento obligatorio.

3.º Por otra parte, se ha detectado el mal acondicionamiento de algunas dependencias o comisarías destinadas a este servicio, a causa del carácter obsoleto de los inmuebles en que se encuentra y la insuficiencia del personal adscrito al mismo, como ya se ha puesto de relieve en otros informes parlamentarios.

4.º Cuestión distinta, pero estrechamente relacionada con las anteriores, es que se han detectado casos de descoordinación administrativa por cuanto la administración tributaria ha estado exigiendo, según la normativa vigente, un número obligatorio de identificación fiscal para poder realizar operaciones y actos de distinta naturaleza, encontrándose algunos ciudadanos con la imposibilidad de

obtener este documento al no disponer del Documento Nacional de Identidad por las circunstancias expuestas.

También, han existido errores en la asignación del número de este documento, que han afectado a la expedición del Número de Identificación Fiscal (NIF).

Todas estas posibles deficiencias, como ya se ha expresado en líneas anteriores, han sido puestas en conocimiento del Ministro del Interior solicitando información sobre las medidas que pudieran adoptarse para corregirlas, así como sobre las que, al parecer, se encuentran ya en período de aplicación.

En relación a este último aspecto, se ha solicitado información sobre la puesta en marcha de un proceso de agilización telefónico en la tramitación del Documento Nacional de Identidad, servicio que había sido contratado, por la Delegación del Gobierno en Madrid, con una empresa privada.

En este caso, se solicitó información del Ministro del Interior sobre el grado de participación de esta empresa en la tramitación de este Documento, los datos que telefónicamente está autorizada a solicitar de los interesados, así como que instrumentos de protección de estos datos tiene previsto el Ministerio del Interior en orden a la tutela reconocida en el artículo 18.4 de la Constitución.

Recientemente se ha recibido este informe solicitado, en el que se hacen las siguientes consideraciones:

1.º Por lo que se refiere a la primera cuestión planteada, el problema en la gestión se ha manifestado básicamente en las grandes ciudades (Madrid, Barcelona, Sevilla, Bilbao, etc.).

Así, entre otras, se han adoptado las siguientes medidas:

— Convenios con el INEM para contratación de personal de apoyo en aquellas ciudades de mayor afluencia a las oficinas del Documento Nacional de Identidad.

— Ampliación del horario de los equipos de expedición, pasando a abrir en jornada de tarde la mayoría de ellos.

— Establecimiento de equipos móviles en las grandes ciudades con horario de mañana y tarde.

— Implantación del sistema de cita previa, al que se hará especial referencia en el último punto de este informe.

— Puesta en marcha de un plan de mejora de atención a las zonas rurales mediante la creación de núcleos de cobertura de las mismas.

Por otra parte, desde el mes de julio de 1990 se ha puesto en marcha la expedición de un nuevo Documento Nacional de Identidad.

En la actualidad el nuevo sistema funciona ya, además de en la Comunidad de La Rioja, primera donde ha entrado en vigor el nuevo sistema experimentalmente; en Aragón; País Vasco; Castilla-La Mancha y Castilla y León. Próximamente lo hará en Extremadura, estando previsto que para fin de año se haya instalado ya en todo el territorio nacional, incluyendo Madrid y Barcelona, donde se hará en último lugar.

2.º En cuanto a la segunda cuestión planteada, es cierto que han existido determinados casos donde la coincidencia, producida por error, del mismo número de Documento Nacional de Identidad en dos personas ha dado origen a que ambas tengan igualmente el mismo NIF, como consecuencia del sistema de cálculo de este último.

A tal efecto, la Dirección General de la Policía, está llevando a cabo un proceso de depuración para evitar la repetición de dichos números y asignar así a cada ciudadano uno correcto e individualizado.

No obstante, debe ponerse de manifiesto que con la implantación definitiva del nuevo modelo del Documento Nacional de Identidad, dado el sistema de expedición del mismo (mecanizado e

informatizado), quedará garantizada de una manera prácticamente total la no repetición de números del Documento Nacional de Identidad en el futuro, con lo cual tampoco podrá plantearse el de la repetición de los números correspondientes al NIF.

3.º Por último, respecto a la tercera cuestión planteada en relación con la Delegación del gobierno en la Comunidad de Madrid, como explicación preliminar debe señalarse que el sistema de cita previa telefónica es un intento de evitar las molestias que a los ciudadanos se les podían ocasionar por el altísimo volumen de afluencia a las oficinas para la obtención del DNI en esa ciudad.

Dado el volumen previsto de llamadas (unas 3.500 diarias) se decidió, como han hecho otros organismos públicos (Insalud, Dirección General del Tesoro, etc.), la contratación de dicho servicio de atención telefónica con una empresa especializada.

El trabajo de la empresa consistiría en recibir esas llamadas, comunicar al ciudadano la oficina para tramitar su Documento Nacional de Identidad y a ésta la relación de aquellos a los que debía atender diariamente. Lo anterior exigiría conocer el nombre y dos apellidos del ciudadano, y su número de Documento Nacional de Identidad.

Para garantizar la confidencialidad de dicha información y la eventualidad de una utilización contraria, por dicha empresa, a lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución, se diseñó un sistema de reserva de la información que, además de las garantías técnicas, incluía la coordinación y supervisión de todo el proceso por un funcionario del Cuerpo Nacional de Policía, concretamente el segundo responsable de los servicios de documentación de Madrid.

Lo anterior, sin perjuicio de que la normativa reguladora del Documento Nacional de Identidad señala que las entidades y empresas privadas y los particulares podrán condicionar la realización de prestaciones, conductas o actividades a la acreditación de la identidad de quienes la soliciten o reclamen, mediante la exhibición o presentación de sus documentos nacionales de identidad. Por otra parte, la reforma de dicha normativa contenida en el Real Decreto 1245/1985, de 17 de julio, obliga específicamente a que la gestión del Documento Nacional de Identidad respete la intimidad de las personas.

A mayor abundamiento, además de todas las garantías aludidas para la protección del derecho recogido en el artículo 18 de la Constitución, en la tramitación del contrato para el servicio en cuestión consta el informe favorable al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del Servicio Jurídico del Ministerio del Interior y en la adjudicación del mismo a la empresa ..., consta igualmente el informe favorable de la Intervención Delegada del Ministerio de Economía y Hacienda, órganos ambos que tienen atribuido el control de la legalidad en la contratación administrativa.

#### 3.4. *Otras actividades sujetas a control gubernativo*

Las quejas recibidas se refieren a ciudadanos que muestran su disconformidad con las resoluciones adoptadas por la Administración pública al denegarles el ejercicio de actuaciones que están sometidas a control administrativo.

También, como en otros años, la intervención de esta institución se limita a comprobar que la decisión acordada por la Administración pública ha respetado las garantías previstas en el procedimiento administrativo.

Hay que señalar que, si bien en menor número, también se reciben quejas que tienen por objeto denunciar el incumplimiento por parte de la Administración de determinadas potestades de control en estas materias.

Estas quejas pueden ser agrupadas en las siguientes materias:

A. Una causa de alegación frecuente se refiere a la denegación de las solicitudes del permiso de armas o de su renovación.

En estos casos, los ciudadanos que se dirigen al Defensor del Pueblo alegan que desconocen las razones por las que les ha sido denegada su solicitud, al no especificar la resolución recaída los motivos concretos para esta decisión (quejas 9000304, 9004411 y 9014525).

También son muy frecuentes las quejas que se refieren a no resolución de los recursos administrativos presentados.

En estos casos, esta institución requiere a la Administración competente una resolución expresa a estos recursos, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo, solicitando información puntual sobre las causas que han motivado la denegación de estos permisos.

B. Otra causa que motivó algunas de las quejas recibidas, se refiere al ejercicio de las potestades administrativas en materia de juego.

En este apartado cabe señalar por su interés el expediente 9000871, en el que el compareciente exponía la situación de las personas adictas al juego y denunciaba las escasas medidas de apoyo y de control de las administraciones públicas para limitar el acceso a las salas de juego a estas personas que se habían inscrito en el registro existente para estos fines en la Comisión Nacional de Juego.

Como concreción a este juicio general, informaba a esta institución de la existencia de salas de máquinas recreativas en la entrada de algunos establecimientos de juego, para cuyo acceso no se exige control alguno.

Solicitada información sobre este caso a la administración autonómica de Galicia, en la contestación recibida se puso de manifiesto que para el acceso a las salas de máquinas recreativas con premio, no se practica el mismo control que para el acceso a las demás salas de juego, debido a un vacío normativo. Informando, asimismo, que se han dictado las instrucciones oportunas para que no se reproduzca el caso denunciado.

C. Hay que destacar en este apartado también la queja número 8906973, suscrita por el presidente de la unión de criadores de toros de lidia, que informaba que la actual reglamentación de espectáculos taurinos (Orden Ministerial de 15 de marzo de 1962), establece una presunción «iuris et de jure», en virtud de la cual son responsables los ganaderos de cualquier manipulación artificial en las reses, sin necesidad de verificar la autoría material de esta práctica, razón por la cual vienen siendo sancionados reiteradamente estos empresarios.

Asimismo, esta persona ponía de relieve que tal reglamentación puede vulnerar el principio de legalidad establecido en el artículo 25 y también el derecho a la presunción de inocencia, consignado en el artículo 24, ambos de la Constitución.

Admitida la queja estos antecedentes fueron remitidos al Ministerio del Interior, informando a este departamento que la legislación vigente en esta materia, hace responsable a los ganaderos de las manipulaciones artificiales realizadas en las reses.

Al tiempo de recibir esta información, se tuvo conocimiento de la tramitación de un proyecto, hoy ley, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos y, en razón al debido respeto a la función legislativa, se procedió a suspender la investigación iniciada.

D. Finalmente, en el informe de 1989 se pusieran de relieve las quejas que hacían referencia a la actuación desarrollada por la policía con ocasión de la sustracción o robo de joyas y, en general, de objetos elaborados con metales preciosos.

En la comunicación que esta institución remitió al Ministerio del Interior con motivo de la tramitación de dichas quejas, se solicitaba información, al objeto de determinar si las medidas de

prevención y control sobre los establecimientos de compra de oro resultaban adecuadas y suficientes para la recuperación de los objetos sustraídos.

El Ministerio del Interior informó que, sin perjuicio de los medios personales y materiales destinados al control de las actividades de comercio de ese tipo de objetos, considera adecuados para la función policial los datos que han de consignarse en el libro registro de comerciantes y el plazo de quince días establecido para que estos comerciantes puedan disponer de los objetos adquiridos.

A este respecto se ha de señalar nuestra disconformidad con esta apreciación, por cuanto los datos consignados en el referido libro registro no reflejan en muchos casos con claridad y precisión la auténtica naturaleza y el valor del objeto, dado que sólo se especifica la clase y peso del metal y contrastes oficiales, sin que quede constancia de otros datos también esenciales (descripción detallada del objeto, antigüedad, etc.); y, por otra parte, la experiencia de las quejas recibidas, indican que la posibilidad de que los objetos sustraídos sean fundidos transcurrido el plazo establecido (quince días) resulta no sólo probable, sino absolutamente corriente, con lo que en muchos casos desaparece el objeto, en no pocas ocasiones fruto de robo, y con él la prueba del hecho delictivo y la legítima propiedad de un tercero.

En consecuencia, sin dejar de valorar que el interés de los comerciantes es disponer de los bienes adquiridos legalmente, deben ser, de igual modo, garantizados los derechos de los ciudadanos que a veces han sido desposeídos ilícitamente de sus bienes a la recuperación de los mismos, quedando frustradas estas expectativas cuando se procede a la fundición de estos objetos en tan breve plazo.

Asimismo, el derecho a la tutela judicial reconocido en el artículo 24 de la Constitución quedaría limitado con ocasión de la tramitación de los procedimientos judiciales en estos casos.

Por todas las razones expuestas hemos de insistir en que normativamente se regule con mayor precisión los datos del objeto a registrar, así como que se amplíe el hoy mínimo plazo de quince días previo a la posible fundición, en el cual difícilmente puede llegarse a hacer una investigación policial eficaz. No se nos alcanzan las razones técnicas que puedan ser contraproducentes con esta ampliación de garantías.

#### 4. SISTEMA TRIBUTARIO

A lo largo del pasado año el sistema tributario español, sometido a diversas reformas que sin duda continuarán en el futuro, ha generado distintas quejas cuyo contenido no procede comentar aquí en tanto son el resultado de una opinión de los reclamantes sobre la bondad o desconocimiento de las medidas adoptadas o sugieren modificaciones y otras iniciativas, cuestiones todas ellas ajenas al ámbito de la competencia de esta institución y en consecuencia sobre las que no procede trámite alguno.

No obstante, la nueva gestión administrativa de los tribunales también ha generado quejas, las cuales sí han sido admitidas, tramitadas y en ocasiones ha permitido resolver cuestiones bloqueadas durante meses.

En este orden de cosas ha de dejarse constancia de que se repiten los casos en que en la gestión de las administraciones tributarias se producen errores de identificación de contribuyentes, problema al que ya tuvimos ocasión de referirnos en nuestro último informe. En algunos supuestos como consecuencia de errores provocados intencionadamente por el interesado, pero en muchos otros como resultado de duplicidades en el número del Documento Nacional de Identidad, como se ha indicado en este apartado del presente informe.

En los supuestos en los que se siga un procedimiento de apremio contra un ciudadano cuyos datos se obtienen a partir de las actuaciones de los servicios de recaudación en base a la coincidencia de nombre y apellidos, parece que deberían adoptarse ciertas medidas que permitan verificar con certeza la identidad del obligado tributariamente.

Así, por ejemplo, la Delegación de Hacienda de Ciudad Real en su informe de 22 de mayo de 1990 en relación con la queja 9001295 motivada por un embargo practicado en la cuenta corriente por la Administración de Hacienda de Puertollano, al parecer por sanciones de tráfico de la Jefatura Provincial de Barcelona, de las que el interesado manifestaba no tener conocimiento previo alguno.

En otros casos es la propia administración tributaria la que comete el error o a causa de los requisitos informáticos se ve obligada a manejar datos ficticios para poder seguir adelante en el procedimiento administrativo. Así, la Administración de Hacienda de Vigo respecto a la queja 9013317, motivada por un expediente de apremio, expone en su informe haber recibido con fecha 8.4.87 de la Dirección Provincial de Trabajo en Vigo, comunicación para el cobro de un expediente en vía ejecutiva «a nombre de ... (sin DNI conocido)».

En el relato de diversas actuaciones encaminadas a la notificación y al cobro, figura entre otras incidencias, que se intentó una nueva notificación y ante su resultado negativo se remitió a Oviedo el 11.10.89 después de asignarle un Documento Nacional de Identidad ficticio para poder tratarlo informáticamente.

Continúa la descripción del proceso seguido, para más adelante, consignar:

«... Tras diversos contactos telefónicos con la Delegación de Hacienda y con la Dirección Provincial de Trabajo, se comprobó la posibilidad de un error en la identificación del deudor al averiguar, por ejemplo, que existía otra persona con DNI diferente y con el mismo nombre, residente en Barcelona.

Ante esta situación se propuso a Intervención el 4.9.90 la data del descubierto y la posterior devolución del expediente a la Dirección Provincial de Trabajo, para que aclarase la identificación del deudor.»

Concluye el informe con la indicación de haber solicitado la devolución de la certificación de descubierto el 19.9.90, es decir, transcurridos más de cuarenta meses desde la comunicación de la Dirección Provincial de Trabajo.

#### 4.1. *Revisión de valores catastrales*

Un elevado número de quejas, la 9024456, entre otras, tuvieron entrada en esta institución desde que se iniciaron las notificaciones de los nuevos valores catastrales que, como consecuencia de la revisión efectuada entrarían en vigor, a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el 1 de enero de 1991. Esta corriente cesó a raíz de la decisión adoptada por el Consejo de Ministros dejando sin efecto las notificaciones efectuadas y se concluyó su tramitación comunicando a los interesados esta decisión.

Los motivos de las quejas recibidas fueron diversos: valores catastrales de viviendas de protección oficial con precios máximos fijados por la Administración, valoración con referencia al precio de mercado de viviendas que no están en el mercado, valor de viviendas en alquiler de renta antigua (queja 9016836), en otros muchos la discrepancia era estrictamente respecto al valor (queja 9027247).

Las causas de este descontento pueden residir en el corto período de tiempo en el que se ha realizado el catastro y la utilización de idénticos criterios para todos los supuestos. Ello trajo consigo la imposibilidad de matizar las particulares circunstancias concurrentes en aquellos casos en que el valor de mercado no resulta adecuado como expresión de la capacidad contributiva del sujeto o del valor real del bien.

La anulación de los valores catastrales, dilatando el plazo de su entrada en vigor y previendo la posibilidad de efectuar la aproximación a los valores reales en un período de tiempo más largo es de suponer que permitirá ponderar las diversas circunstancias que inciden en el valor de los bienes inmuebles de naturaleza urbana.

#### 4.2. *Devolución ingresos indebidos*

Como en años anteriores se han reproducido diversas quejas que hacen referencia a la no devolución de ingresos indebidos, en general, en relación con cantidades solicitadas por pensionistas con invalidez permanente y que ha sufrido retenciones indebidas.

Un ejemplo lo encontramos en el informe de la Delegación de Hacienda de Valencia, que en fecha 11 de junio de 1990, sobre el expediente 8920969, referente a una solicitud de impugnación de autoliquidaciones presentada por un pensionista por mutilación de guerra; decía:

«La reclamación correspondiente a los ejercicios 1979, 80 y 81, fue desestimada por extemporánea... en aplicación del artículo 64 de la LGT. Con fecha 30 del mismo mes y año, se desestimó la reclamación correspondiente a los años 1982, 83 y 84 igualmente por extemporaneidad en aplicación de lo dispuesto en el artículo 121 del RPREA.

Por último la reclamación por el ejercicio 1986 fue desestimada... por considerar que la pensión percibida por el interesado estaba sujeta al IRPF conforme a lo dispuesto en el artículo 41, apartado 4) del Reglamento del Impuesto, aprobado por Real Decreto 2384/198 1, de 3 de agosto.»

Similar es la posición reflejada en el escrito de la Delegación de Hacienda Especial de Asturias, en el curso de la tramitación de la queja 8910838 por haberse desestimado las solicitudes de devolución de IRPF correspondientes a los ejercicios de 1980, 1981 y 1983, formuladas por un pensionista por invalidez permanente. En el escrito se dice que «la solicitud de devolución fue desestimada por aplicación de la Circular 4/1982, de 26 de mayo, de la Dirección General de Tributos en la que se aclaraban preceptos del Reglamento de IRPF, en relación con el tratamiento que debe

darse a las indemnizaciones percibidas por razón de invalidez o incapacidad permanente; al haber alcanzado el pensionista la edad de jubilación».

El acuerdo de desestimación «le fue notificado al interesado el 14 de enero de 1984; presentando éste un nuevo escrito el 25 de agosto de 1987, que fue desestimado, obviamente por extemporaneidad, al haber pasado con exceso el plazo de 15 días para recurrir».

«En el ejercicio de 1981, la solución es idéntica al de 1980 en cuanto a la aplicación de la Circular 4/1990 antes referida, y en cuanto al ejercicio de 1983, el interesado solicitó en 19 de mayo de 1987 por primera vez ante esta Delegación de Hacienda, la devolución de IRPF de dicho ejercicio, como consecuencia de su pensión de invalidez permanente, reiterando en 25 de agosto de 1987 su anterior petición.

Este recurso fue desestimado por haber sido interpuesto fuera de plazo. El Tribunal Supremo en Sentencia de 6.2.89 determinó que la inobservancia procede la extemporaneidad de la petición.

Para los años 1980 y 1981 se aplicó la Circular número 4/1982, de 26 de mayo. Posteriormente, el Tribunal Supremo ha sentado diferente jurisprudencia a la doctrina contenida en la Circular sobre el tema de las indemnizaciones de invalidez e incapacidad; criterio que en los años sucesivos han sido tenidos en cuenta.»

A causa de la recepción de muchas quejas que reflejaban casos muy similares, esta institución formuló la siguiente recomendación recogida en el informe del pasado año:

«1. Que en atención al tiempo ya transcurrido y los derechos individuales en juego, con la mayor urgencia posible y en el ejercicio de la facultad comprobadora que asiste a la Administración, se practiquen las liquidaciones que procedan, dictándose para ello las instrucciones oportunas y acordándose las devoluciones a que haya lugar en relación con los supuestos a que se ha hecho referencia en la presente recomendación y todas aquellas otras de idéntica naturaleza pendientes de resolución. Alternativamente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 del Reglamento de la Inspección de Tributos, que se valore la oportunidad de establecer un plan de inspección, que permita hacer efectivas las devoluciones que pudieran resultar procedentes como consecuencia de las actuaciones practicadas.

2. Que a la mayor brevedad posible, se proceda al adecuado desarrollo reglamentario para la devolución de los ingresos indebidos, conforme a las previsiones del artículo 155 de la Ley General Tributaria.

3. Que en el ejercicio de la iniciativa legislativa, en el marco de la modificación de la legislación tributaria, se valore la oportunidad de armonizar los plazos y procedimientos de impugnación de las autoliquidaciones con los de liquidación por la Administración, sin que en ningún caso, los plazos de prescripción de las acciones puedan ser diferentes. De este modo, salvando el principio de jerarquía normativa, debe quedar garantizado, al menos, que ante el eventual conflicto entre el plazo para la prescripción de devoluciones de ingresos indebidos previsto en el artículo 64 de la LGT y el plazo máximo de un año, para la impugnación de las autoliquidaciones, (artículo 121 del RPREA), prevalecerá el primero.

4. Que con carácter urgente y para evitar la falta de coordinación y de unidad de criterios puesta de manifiesto en los antecedentes recogidos, se valore la oportunidad de elaborar y difundir adecuadamente un manual de procedimientos de gestión, que armonice éstos y garantice su aplicación con homogeneidad de criterios respecto a sus fundamentos legales.»

La Administración por su parte comunicó la elaboración de un proyecto de Real Decreto en el que se recogía lo esencial de las reclamaciones del Defensor del Pueblo en esta materia y en el interim



de su aprobación definitiva dio instrucciones a las distintas Delegaciones para un tratamiento más adecuado de estos supuestos.

La respuesta remitida por la Delegación de Hacienda de Sevilla en relación con la queja 8908199 es sintomática de esa nueva sensibilidad:

«En relación al escrito presentado por D. ... ante esa institución solicitando devolución de cantidades retenidas por el concepto de IRPF he de informar a V. I. que, las reclamaciones por motivo de invalidez, según Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 1989, deben interponerse en el plazo establecido en el artículo 121.1 del Reglamento de Procedimiento de las Reclamaciones Económico-Administrativas. La Reclamación de referencia se interpuso una vez transcurrido dicho plazo, por lo que el acuerdo no podría ser otro más que la desestimación por fuera de plazo.

Es por ello que, al existir numerosos casos como éste, se han recibido instrucciones de paralización hasta tanto se dicten normas reglamentarias en virtud de las cuales pueda entrarse a conocer del fondo del asunto. Sin perjuicio de que en casos concretos en que así lo desee el reclamante, se dicte acto administrativo expreso desestimando la reclamación.»

Por último y evacuado el trámite de audiencia del Consejo de Estado se publicó el Real Decreto de 21 de septiembre de 1990 sobre devolución de ingresos indebidos y procedimiento para realización de los de naturaleza tributaria, que viene a abordar y atender las recomendaciones que sobre este punto formuló en su día esta institución.

En su exposición de motivos se dice que, «con este Real Decreto se pretende, finalmente, atender asimismo las razones expuestas por la Institución del Defensor del Pueblo, el cual, en sucesivos informes, ha venido reiterando tanto la necesidad de desarrollar reglamentariamente el artículo 155 de la Ley General Tributaria (citada), regulando adecuadamente el procedimiento de las devoluciones de ingresos indebidos de naturaleza tributaria, como la conveniencia de mejorar las garantías de los obligados tributarios a este respecto, considerando, en particular, el tratamiento actual de la llamada impugnación de autoliquidaciones».

Y entre otros puntos, la disposición adicional cuarta da una nueva redacción al artículo 121 del Reglamento de Procedimiento de las Reclamaciones Económica-Administrativas, en el sentido recomendado.

Conviene recordar que el precepto ahora modificado decía así:

«1. Cuando los supuestos pasivos pretendan impugnar en vía económico administrativa alguna autoliquidación por ellas formulada, deberán previamente instar de los órganos de gestión su confirmación o rectificación. La solicitud deberá hacerse una vez transcurridos seis meses y antes de cumplirse un año desde la presentación de la autoliquidación, la cual se entenderá confirmada por silencio administrativo si en el plazo de un mes no se resuelve expresamente la petición.

2. La reclamación deberá interponerse en el plazo de quince días desde que la resolución expresa en su caso, sea notificada al sujeto pasivo o se confirme la autoliquidación por silencio administrativo.»

Por su parte, el Real Decreto que comentamos lo modifica dejándolo en los siguientes términos:

« Artículo 121. Impugnación de determinadas resoluciones derivadas de una autoliquidación. La resolución expresa o presunta que dicte la Administración tributaria a raíz de haber instado el sujeto pasivo u obligado tributario la rectificación de su declaración-liquidación o autoliquidación, será susceptible de impugnación en vía económico-administrativa.»

Como se puede comprobar, todas las limitaciones «contra legem» que contenía el primitivo precepto, han desaparecido para articular un procedimiento ordinario y adecuado a la legalidad de impugnación en vía económico-administrativa.

Con independencia de dejar constancia aquí de este resultado positivo en la obtención de modificaciones imprescindibles en la normativa tributaria, y que habían sido requeridas reiteradamente a lo largo de varios años, procede ahora velar porque esa misma Administración tributaria aplique las modificaciones de forma positiva para cuantos reclamantes han esperado esos mismos años para ver reconocido su derecho y se subsane así una situación notoriamente discriminatoria para con este ciudadano.

#### 4.3. *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*

Muchas de las quejas recibidas en relación con el Impuesto de la Renta sobre las Personas Físicas son realmente sugerencias de los particulares sobre lo que debería ser el impuesto; en la mayor parte de los casos no se hace referencia a actuación irregular alguna de la Administración, refiriéndose solamente a diversos supuestos que, eventualmente, pudieran ser considerados como motivo de deducción por gastos o cargas especiales u objeto de un tratamiento tributario específico.

También ha constituido motivo de queja el hecho de resultar afectados, en muchos casos como consecuencia de la demora excesiva en las actuaciones de la Administración tributaria, por las disposiciones de la Ley 20/1989, de 28 de julio, en caso de autoliquidaciones o liquidaciones correspondientes a periodos impositivos anteriores a 1988.

Precisamente en atención al número de quejas que reflejaban esos retrasos en recibir el importe de la cuota a devolver resultante de sus declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del ejercicio 1989, se solicitó información al respecto al Secretario de Estado de Hacienda.

En dicha comunicación manifestábamos que:

«El artículo 159 del Real Decreto 2384/1981, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, según la redacción dada por el Real Decreto 338/1985, de 15 de marzo, dispone que si la liquidación provisional no se hubiera practicado en el plazo de seis meses, la Administración procederá a devolver de oficio, dentro de los 30 días siguientes, el exceso ingresado sobre la cuota resultante, “sin perjuicio de la posterior comprobación en la declaración del Impuesto y de las circunstancias a que se refieren los artículos 109 y siguientes de la Ley General Tributaria”.

Si bien conforme al apartado 3 del artículo 159 del Reglamento citado, “transcurrido el plazo legal para efectuar ésta (la devolución) el sujeto pasivo podrá solicitar por escrito que le sean abonados los intereses de demora en la forma dispuesta en el artículo 45 de la Ley General Tributaria”, con el fin de esclarecer los supuestos en que se basan las quejas recibidas, damos cuenta a V. E. para que, a la mayor brevedad posible y sin perjuicio de la resolución que proceda en cuanto a la tramitación individual de todas y cada una de tales quejas, con carácter previo, se dé traslado a esta institución constitucional de información suficiente que permita conocer con precisión la situación planteada.»

El Secretario de Estado en una reciente y rápida respuesta precisaba al respecto que:

« Las declaraciones-liquidaciones presentadas durante los meses de mayo, junio y julio de 1990 correspondientes al IRPF de 1989 ascendieron a 9.631.994, según las grabaciones realizadas a 31 de enero de 1991.

Del total señalado, un 29% (2.834.587) resultaron con cuota a ingresar; un 69% (6.613.594) solicitaban devolución y un 2% (183.813) eran negativas o renunciaban a la devolución resultante de la declaración-liquidación o autoliquidación practicada.

Los contribuyentes cuyas declaraciones-liquidaciones resultaban “a devolver”, solicitaron tal devolución por cheque (un 14%) o por transferencia (un 86%).

El día 7 de febrero, fecha límite para proceder a la devolución de oficio contemplada en el artículo 159 del Reglamento del Impuesto, las devoluciones pendientes eran 51.734, es decir, el 0,78% del total de devoluciones solicitadas.

Estas devoluciones, pendientes de emitir, responden a diversas circunstancias e incidencias que precisarían un estudio concreto de cada una de ellas, pues la no devolución puede deberse a distintos motivos, entre los cuales cabe destacar:

— No atender los contribuyentes los requerimientos administrativos efectuados para que aporten justificantes necesarios para efectuar la devolución (certificados de retenciones, ingresos a cuenta...).

— No haber sido posible localizar al contribuyente en el domicilio consignado en la declaración-liquidación. Este supuesto se da con gran frecuencia en las devoluciones solicitadas por talón.

— Cancelaciones de cuentas corrientes que aparecerían como destinatarias de la devolución, con el consiguiente retraso al tener que practicarse la devolución por talón.

En todo caso, hay que ser consciente que el tratamiento de más de 9.500.000 declaraciones produce errores y retrasos y que siempre que sean imputables a la Administración, se satisfarán los correspondientes intereses.

El artículo 159.3 del Reglamento del Impuesto prevé que, transcurrido el plazo legal para efectuar la devolución sin haber tenido lugar ésta, el sujeto pasivo podrá solicitar por escrito que le sean abonados los intereses de demora en la forma dispuesta en el artículo 45 de la Ley General Presupuestaria.

En el caso que nos ocupa, los contribuyentes deben solicitar mediante escrito presentado ante la Delegación o Administración de Hacienda de su domicilio fiscal, el abono de los intereses previstos en el artículo 36.2 de la Ley General Presupuestaria que, de acuerdo con la Disposición Adicional Segunda de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991, se fijan en el 10% para dicho ejercicio.

El abono de tales intereses se efectuará desde que el acreedor reclame por escrito el cumplimiento de la obligación.»

La información remitida, clara y precisa, permite constatar que el número de devoluciones pendientes, un 0,78 del total de las solicitudes, permitiría resolver el problema rápidamente, sin ser en ningún caso notoriamente significativo y muy lejano en la cifra aparecida en algún medio de información que cifraba en 200.000 tales devoluciones pendientes.

#### 4.4. *Impuesto sobre el Valor Añadido*

En ejercicios anteriores ya se habían recibido quejas en las que se planteaba la disconformidad con la normativa vigente sobre el IVA en la importación de vehículos por traslado de residencia o con la aplicación de ésta, respecto al régimen aplicado en otros países de las Comunidades Europeas (queja número 8900114 y otras).

El tratamiento de estos supuestos por la Administración tributaria española venía haciéndose en virtud de lo dispuesto en el artículo 21.3.1.º de la Ley 30/1985, de 2 de agosto, del IVA, que condicionaba la exención tributaria a que el importador acreditara el pago del impuesto en el país de

origen y si el tipo impositivo aplicado en los países de origen fuese inferior al vigente en España, se deducirá la cuota soportada en el país de origen, debiendo pagar por la diferencia. Ello implicaba ciertas restricciones al régimen comunitario de franquicias aduaneras establecido por el Reglamento (CEE) 918/83, lo que motivaba a su vez distintas quejas de los afectados.

De esta forma y como en años precedentes, a lo largo de 1990 se han recibido quejas (9023094 y otras) de ciudadanos procedentes de países europeos y emigrantes de retorno, motivadas por el tratamiento fiscal dispensado a diversos bienes -particularmente automóviles y electrodomésticos- con ocasión de su traslado de residencia a España, por exigírseles la cuota diferencial del IVA, poniéndose de relieve ante la Administración esta circunstancia por parte de esta institución reiteradamente.

Finalmente, la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 23 de mayo de 1990, declara que España ha incumplido las obligaciones contraídas como consecuencia de su adhesión a las Comunidades Europeas «al no conceder la franquicia total del Impuesto sobre el Valor Añadido a la importación definitiva por un particular de vehículos automóviles de uso privado, remolques, motocicletas, embarcaciones de recreo y aviones de turismo, procedentes de otro Estado miembro, en contra de lo dispuesto en la Directiva 83/183/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983».

En sus fundamentos, refiriéndose a la reiterada jurisprudencia del Tribunal se señala que «un Estado miembro no puede invocar disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar la inobservancia de las obligaciones y de los plazos prescritos por las directivas comunitarias».

En consecuencia, recogiendo esta doctrina el artículo 12 de la Ley 5/1990, modifica el artículo 21 de la Ley 30/1985, del IVA, y la Circular 1013/1990, desarrolla el procedimiento de despacho aduanero de bienes importados por traslado de residencia, acomodando el régimen español sobre franquicias aduaneras al régimen comunitario conforme a las directrices del citado Reglamento 918/83 (CEE), lo que sin duda podría haberse hecho antes, sin forzar una sentencia ya reiterativa.

#### 4.5. *Tributos locales*

En nuestro sistema fiscal no sólo es el Estado quien gestiona los tributos, sino que municipios y otras entidades locales también tienen atribuidas competencias en la materia.

Como es natural, tal circunstancia ha generado a lo largo de estos años distintas quejas que han quedado reseñadas en los informes anuales y el año 1990 no ha sido precisamente una excepción.

Abordaremos aquí no obstante únicamente la reseña de aquéllas que ponen de relieve circunstancias de interés general, sin perjuicio de que haya sido fluida la relación con los distintos organismos administrativos competentes para la tramitación y en su caso resolución de todas las demás de un ámbito o trascendencia individual, pero no por ello menos importantes para esta institución.

##### 4.5.1. *En relación con la actividad catastral*

Un catastro actualizado constituye una herramienta imprescindible en un país avanzado, independientemente de sus aplicaciones tributarias, sea cual sea la carga tributaria que deba recaer sobre los bienes inmuebles y los criterios adoptados para su distribución. La formación y mantenimiento de un instrumento que permita conocer con precisión el patrimonio inmobiliario parece incuestionable.

La Ley 39/1988 de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, al implantar el Impuesto sobre Bienes Inmuebles ha introducido explícitamente el criterio del valor de mercado de los bienes para fijar el valor catastral de los mismos.

Criterio que da respuesta a una necesidad racionalizada que veníamos reclamando a lo largo de los últimos años. Esta necesaria aproximación de los valores catastrales a los precios de mercado, que impulsa todo el proceso de revisiones catastrales, como consecuencia del modo de llevarse a cabo, ha originado un elevado número de quejas, muchas veces justificadas por el escaso rigor de las valoraciones o por disfunciones derivadas de la escasez de medios y de la deficiente coordinación de los distintos organismos de la Administración.

No obstante la decisión de suspender la aplicación de las revisiones catastrales y proceder a una revisión en la materia por parte de las autoridades responsables, ha paralizado la recepción de quejas e igualmente la posible intervención de esta institución en la tramitación de las recibidas. Habrá de estarse, en consecuencia, a lo que en su momento se resuelva con carácter general sobre esta cuestión.

Ello no obstante se han recibido distintas quejas puntuales, referentes a supuestos distintos que han requerido nuestra intervención para posibilitar un desbloqueo o resolución positiva.

Así, las quejas 9016570 y 8919317. En el primer caso se produce un error en la determinación del titular de una finca con ocasión de una revisión catastral en 1986. A pesar de que el interesado solicitó la subsanación del error el 6 de mayo de 1987, la correspondiente resolución del Centro de Gestión Catastral no se produce hasta el 22 de noviembre de 1990.

En la queja 8919317 la resolución de un recurso presentado en 1981 se produce en el año 1990. En ambos casos, la rectificación de los errores catastrales va precedida de la intervención de esta institución.

De otra parte y como ya fue puesto de relieve en nuestro último informe, la resolución de recursos interpuestos contra notificaciones de valores o datos catastrales resultantes de trabajos contratados con diversas empresas a quienes se remiten los recursos planteados como consta, genera no pocos problemas y reclamaciones. Por ejemplo, en el informe recibido del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria de Cuenca sobre el expediente 9008995 en el que se dice lo siguiente:

« Las notificaciones de las parcelas catastrales números ... fueron recurridas en tiempo y forma por el interesado en 31 de octubre de 1984, instruyéndose recursos de reposición números 872 y 873 de 1984, que se entregaron a la empresa contratada para la realización del catastro para que revisase sus cálculos y siendo cierta la existencia de error, se dictó resolución estimatoria... ante la reiteración del recurrente, copia de los recursos primitivos fue entregada a la empresa contratada durante el segundo semestre de 1989 para revisar el catastro urbano de la localidad, por si seguía existiendo error, teniendo constancia de que las fincas ya han sido visitadas en el primer semestre de este año, aunque aún no será notificado el interesado, si hay variación sobre las resoluciones primitivas.»

Por su parte, el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria de Ciudad Real por similares motivos en contestación a la queja núm. 9002158 dice:

« El escrito de don P.M .C. fue entregado en el Ayuntamiento a un representante de la empresa que ha efectuado la revisión catastral en el municipio de M. No teniendo conocimiento de ello este Servicio, hasta el pasado dos de julio, en que quedó registrado de entrada al entregarlo informado la empresa contratada en dicha fecha.

Con fecha cuatro de julio y dentro del plazo de los ocho días que establece el Real Decreto 2244/79, de 7 de septiembre, fue dictado acuerdo estimándolo parcialmente, en el sentido de acceder al cambio de titular pero considerando la valoración del inmueble ajustada a la Ponencia de Valores,

aprobada para el municipio de M. Se adjunta fotocopia de dicho acuerdo, que ya ha sido notificado al interesado.

La demora en el informe emitido por la empresa, ha sido consecuencia de las siguientes causas:

a) La empresa que ha efectuado al revisión de M. también ha efectuado la de veintidós municipios más, con incidencias similares.

b) Las particularidades que han concurrido en dicho municipio, ha hecho que aumentase considerablemente el número de recursos presentados. Se adjuntan los recortes de Prensa, que testimonian lo dicho.»

En algunos casos la falta de rigor en la determinación de los valores, origina numerosos recursos, que ni la empresa adjudicataria ni el Centro de Gestión Catastral demuestran capacidad para resolverlos en un período razonable de tiempo.

En este sentido, es revelador el informe que con ocasión de la queja 9004099 nos remite el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria de Ávila, que dice:

« El municipio de La Adrada fue objeto de revisión catastral durante el ejercicio de 1986, surtiendo la misma efectos tributarios en el ejercicio de 1987. Fase previa de esta revisión fue la elaboración tanto de la delimitación del suelo sujeto a Contribución Territorial Urbana como de la propuesta de valores tipo de las construcciones y básicos del suelo.

Consecuencia inmediata de esta revisión catastral fue la modificación al alza de todos los valores catastrales, lo que dio lugar a la interposición de un elevado número de recursos por parte de los ciudadanos disconformes con el nuevo valor asignado mediante la aplicación directa de la nueva ponencia de valores.

En atención al elevado número de municipios revisados y las reclamaciones y recursos interpuestos, se optó, como método más adecuado y eficaz, por requerir a la empresa adjudicataria de los trabajos de revisión para que emitiera un preinforme al respecto.

Realizado este informe previo en el mes de octubre de 1989 el Área de Urbana competente ha elaborado el informe definitivo en el mes de junio de 1990 para su posterior traslado al Servicio de Gestión y ulterior comunicación a DCMA.»

Especialmente significativo es el caso planteado en la queja 9022442 en relación con la revisión del catastro urbano del Municipio de El Provencio. Don M.T.C.G. presentó recurso contra la notificación individual de nuevos valores, sin haber obtenido respuesta alguna. El informe remitido por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria de Cuenca a requerimiento de esta institución nos muestra que la no resolución del recurso no es un caso aislado y que no existe otra perspectiva de solución futura que la mejora de las posibilidades presupuestarias del centro. En el citado informe puede leerse:

«En el recurso se plantean temas de titularidad de la finca y disconformidad con los datos de uso, situación y valor catastral, y dada la posibilidad de que se hubiesen padecido errores en la toma de datos de la misma, además de el de la titularidad, el recurso se encuentra en el Área de Urbana pendiente de informe técnico, que se emitirá cuando las posibilidades presupuestarias y los planes de actuación en la Provincia permitan nueva contratación con empresa técnica para efectuar trabajos de Catastro Urbano en El Provencio, o la dotación de medios propios en este Área lo permita, momento en que se dictará Resolución y se notificará la misma al contribuyente, siendo imposible resolver sobre la reclamación sin este informe.

El recurso formulado por D. M.T.C.G. en 19 de febrero de 1987 fue reiterado en los mismos términos en 14 de noviembre de 1988 y 20 de marzo de 1989, acumulándose los dos al escrito primitivo.

Si bien no se han comunicado las causas de la demora en la resolución de este tipo de expedientes descolgados de su contrata, a los recurrentes correspondientes por escrito, si se ha dado esta información verbal a todo el que se ha personado en el expediente para saber de su resolución, indicándoles igualmente las actuaciones a que daría lugar una Resolución estimatoria en cuanto a la anulación de recibos incorrectos, devoluciones por ingresos indebidos y emisión de nuevas liquidaciones con valor correcto.»

#### *4.5.2. Devoluciones de ingresos indebidos; determinación del órgano competente*

Como ejemplo de disfunción derivada de una deficiente coordinación de los órganos administrativos, podemos citar el caso planteado en la queja 8905079 en la que en relación con un expediente de devolución de ingresos indebidos la Gerencia Territorial de Vigo del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria se declara incompetente para la realización del correspondiente pago, al igual que el Ayuntamiento de Gondomar y la Diputación Provincial de Pontevedra, generando con este criterio de mutuo reenvío una notoria indefensión al reclamante.

En el informe remitido por la citada Gerencia Territorial puede leerse lo siguiente:

«Con fecha de 2 de septiembre de 1988 este Servicio Periférico remitió a la Diputación Provincial de Pontevedra informe sobre expediente de devolución de ingresos indebidos núm. 17 1/87 por el concepto tributario de contribución territorial urbana, por importe de 29.343 pts.

El expediente en cuestión fue remitido a esa Corporación Local por ser tal organismo provincial quien en esa fecha tenía asumida la recaudación de la contribución territorial urbana, competencia que adquirió en función de lo previsto en el artículo 116.2 de la Ley 33/87 de Presupuestos Generales del Estado para 1988.

Aunque el artículo 116.3 de la norma citada prevé un desarrollo reglamentario del precepto en cuestión, tal desarrollo no llegó a producirse. No obstante esta Gerencia Territorial envió el expediente a la Diputación Provincial por entender que el órgano que opta por el cobro de tal tributo asume asimismo la devolución de ingresos indebidos y ello por aplicación analógica al supuesto planteado de lo señalado en el art. 1.4 del R.D. 9 17/85, de 24 de abril, por el que se desarrolla el artículo 74.4. de la Ley 50/84, de 30 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1985 (B.O.E. núm. 149 de 22 de junio) que textualmente dice:

Los Ayuntamientos que hayan optado por el cobro de tributos locales, les corresponderá el trámite y el pago de los expedientes de devolución de ingresos solicitados por los contribuyentes de los mencionados tributos, cualquiera que sea la fecha del ingreso que se considere indebido.»

La Diputación Provincial de Pontevedra en escrito remitido a esta institución, entendía que tampoco es el órgano competente, puesto que tiene asumido el cobro de este tributo, a partir de 1988, según convenio suscrito con el Ayuntamiento de Gondomar, y que, además, el Convenio se refiere a cobros en periodo voluntario y ejecutivo y no alcanza a las devoluciones de ingresos indebidos.

Por su parte el Ayuntamiento de Gondomar afirmaba en informe remitido al interesado con fecha 26 de enero de 1989 que corresponde a la Diputación Provincial, la tramitación y el pago de los expedientes de devolución de ingresos indebidos solicitados por los contribuyentes, siendo evidente que el ayuntamiento que no ha optado por el cobro, no puede intervenir en la tramitación y pago de expedientes de devolución de ingresos indebidos.

Como consecuencia de las numerosas gestiones realizadas, con fecha 25.5.1990, el Ayuntamiento de Gondomar remite escrito en el que dice:

«Acuso recibo a escrito de V. I., (expte. AII.HJQ-5.079/89) relativo a una queja de nuestro convecino don P.O.O., sobre las dificultades que dicho señor, dice haber encontrado para ser resarcido de un pago indebido realizado por él mismo.

Tengo el placer de poner en su conocimiento que, con fecha dieciséis de enero pasado, se resolvió esta cuestión y el Sr. O. recibió el importe reclamado.

Me permito adjuntarle una fotocopia del justificante del pago mentado. Habiéndose zanjado el tema, estima el firmante que huelgan mayores explicaciones y confía haber atendido debidamente el requerimiento de V. I., pero no obstante esta Alcaldía queda a su entera disposición, para lo que estime oportuno demandar. »

Teniendo en cuenta que el expediente de devolución de ingresos indebidos se inició en marzo de 1987, y teniendo en cuenta las vicisitudes relatadas, no parece muy afortunado ni el tono hipotético con que el Ayuntamiento de Gondomar se refiere a las dificultades que el interesado realmente ha tenido que soportar, ni tampoco la estimación de que, habiéndose zanjado el tema, huelgan mayores explicaciones, si bien es cierto que la mera trascripción de los trámites cumplidos evitan efectivamente insistir en lo evidente.

#### 4.5.3. *Criterios de interpretación de las normas*

La queja 9010681, en relación con un procedimiento de devolución de ingresos indebidos, plantea, por otra parte, un problema de interpretación que lleva a la Gerencia Territorial de Madrid, del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria a desestimar una reclamación por considerarla extemporánea, calificando como error de derecho la utilización de coeficientes de propiedad incorrectos por no haberse computado segregaciones que efectivamente se habían producido. En el informe de la citada Gerencia Territorial se dice literalmente:

«Esta Gerencia, una vez vistos los antecedentes y estudiado el asunto, se pronuncia en el sentido de que aunque desde el punto de vista material, pudiera asistirle a doña M.P. G.C. la razón, había transcurrido en exceso el plazo para formalizar la petición, al considerar que se había incurrido en un error de derecho para el que el Ordenamiento Jurídico Tributario reserva el plazo de 15 días, contados a partir del que finaliza el período voluntario de cobranza. Se estimó así porque para llegar a tal conclusión hubo necesidad de acudir a la interpretación de normas jurídicas, lo que impide la aplicación de la figura del error de hecho para la que el Ordenamiento Tributario sí permite la utilización del plazo de 5 años.»

Sorprende la calificación jurídica realizada, ya que el error no parece que consista en una interpretación de la norma aplicable, ni en una calificación jurídica contraria a los preceptos aplicables, sino que radica en los hechos a los que se aplican los preceptos del ordenamiento jurídico. En base a estas consideraciones nos hemos dirigido de nuevo a la Gerencia Territorial con fecha 21 de noviembre de 1990, sin que a la fecha de cierre de este informe, se haya recibido respuesta.

#### 4.5.4. *Defectos de coordinación en la gestión tributaria*



Aquellos tributos en cuya gestión intervienen diferentes administraciones hacen aflorar deficiencias de coordinación que sería conveniente superar. Ello ha venido ocurriendo, por ejemplo, en la gestión de la Contribución Territorial Urbana, que es un tributo local, para cuya recaudación, determinados ayuntamientos, suscriben convenios con sus correspondientes diputaciones provinciales.

De este modo, intervienen, al menos, además del ayuntamiento titular del tributo, la diputación a la que se encomienda la recaudación y la gerencia territorial correspondiente del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria de quien depende el padrón del impuesto, a lo que hay que añadir que la revisión de los valores catastrales y las comprobaciones de las reclamaciones presentadas sobre las revisiones no siempre las efectúa el Centro de Gestión Catastral directamente sino las empresas adjudicatarias de los contratos de asistencia técnica a través de los que se llevan a cabo las revisiones.

Este complejo entramado da lugar a quejas como la 8912529 sobre la que la Diputación Provincial de Alicante se pronunciaba el 13 de junio de 1990, en el sentido siguiente:

«La confección del padrón del impuesto es, como ya se indicaba, del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, el que lo entrega a este Servicio en soporte magnético, en base al cual emitimos los instrumentos de cobro, que enviamos a los domicilios de los contribuyentes para que puedan efectuar el ingreso en cualquiera de las oficinas de nuestras entidades colaboradoras.

Es evidente, por tanto, que tratamos la información que se nos facilita; como lo es que, cualquier reclamación contra ella no es de nuestra competencia, teniendo que asumir el muy duro papel de exigir el pago, incluso por procedimientos ejecutivos, sin poder resolver las justas pretensiones de los interesados.

A ese planteamiento esta Diputación y su Servicio Provincial de Recaudación, no es insensible, y me es grato informar a V.I. que hemos abierto oficinas permanentes en 15 municipios de la provincia, con lo que en la actualidad éstas se elevan a 25; en 27 más, atenderemos a quien lo desee en periodos superiores a una semana al mes y en el resto de los pueblos que tenemos encomendados, nuestra presencia oscilará entre los 5 y 1 día al mes.

En todas estas oficinas permanentes o itinerantes se pretende, además de resolver asuntos de nuestra competencia, informar, orientar, ayudar y cooperar a que los censos y la actuación de la Administración en general sea más eficaz y llevadera para el ciudadano, encauzando sus asuntos hacia los organismos correspondientes: entre ellos, por supuesto, el Centro de Gestión Catastral, ante el cual haremos de intermediarios.

Esta organización que en principio se ha dotado de unas 50 personas, distribuidas por toda la provincia, con apoyo informático y conocimientos tributarios y administrativos suficientes se ha puesto a disposición de la Gerencia Territorial del Centro de Gestión y esperamos que, en un futuro, considere nuestra desinteresada oferta beneficiosa para todos.»

Por su parte, el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria de Alicante provincial sobre la misma queja señala en escrito de 18.06.1990 que, en su caso, para que se le adjudicara al interesado un número correcto, sería necesario que lo solicitara, documentando convenientemente su petición.

Sin embargo, con ocasión de la tramitación de otra queja promovida por el representante de la empresa que realizó la revisión de valores catastrales en el término del Campello (8909956) en razón a la falta de respuesta a un recurso planteado en relación con su contrato, el Ayuntamiento da traslado en su informe, entre otros documentos, de una certificación del acuerdo núm. 30 del Pleno celebrado el 25 de abril de 1990 en el que entre otros extremos se dice:

«Visto el recurso de reposición interpuesto por D.A.F.A. en nombre y representación de la Agrupación Temporal de empresas C.S.S.A... contra acuerdo del Ayuntamiento pleno de fecha 28 de junio de 1989, y,

Resultando: Que de dicho recurso se adjuntaron certificados del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria de Alicante Provincia.

Resultando: Que dichos certificados calificaban los trabajos de revisión catastral de aceptables.

Resultando: Que este Ayuntamiento requirió a la Dirección General de los Centros de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, a los efectos de que se informara sobre el alcance y contenido de dichos certificados.

Resultando: Que dicho Centro Directivo, en fecha 12 de marzo del presente, ha remitido Informe explicativo, en el que se especifica que la calificación de aceptable, únicamente pudo referirse y debe ser entendida, en cuanto al cumplimiento de las condiciones formales. No se constata fehacientemente la corrección de los datos y documentación catastral objeto de la referidas actividad de revisión. Dichos trabajos no se han verificado ni han sido recibidos provisionalmente por el Centro de Gestión.

Resultando así: Que dichos certificados no califican la calidad ni el contenido de los susodichos trabajos catastrales efectuados.»

#### *4.5.5. Principio de seguridad: necesidad de clarificar el requisito de declarar o no los decimales en la potencia fiscal de vehículos automóviles*

Como en años anteriores siguen recibándose quejas (9023514 y otras), motivadas por la asignación por el ayuntamiento respectivo de una potencia fiscal a vehículos automóviles, a efectos de la liquidación del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, distinta de la que figura en el certificado de características técnicas.

Efectivamente en la liquidación del impuesto se asigna como potencia fiscal un número con decimales del que únicamente figura la parte entera, en el certificado de características técnicas.

Algunos ayuntamientos, entre ellos el de Madrid, en respuesta a la petición de informe de la queja 8903353, han expresado los fundamentos jurídicos de las liquidaciones practicadas en el sentido siguiente:

« La cuestión que ya se había planteado respecto del anterior Impuesto de Circulación de Vehículos, cuya tarifa tenía el mismo texto que el actual Impuesto, fue, también, resuelta, tanto en reiteradas sentencias de los tribunales como en resoluciones del Ministerio de Hacienda, en el mismo sentido de que no se podían despreñar las fracciones de caballo fiscal que correspondiera al vehículo a los efectos de fijación, de las cuotas.

El problema que debía haber quedado definitivamente resuelto se vino a complicar con la publicación del Real Decreto 2140/1985, de 9 de octubre, sobre homologación de tipos de vehículos, remolques y semirremolques, partes y piezas de los mismos, que establecía en uno de sus apéndices que, para rellenar los impresos correspondientes “se consignará la potencia fiscal en C.V.F., despreñando los decimales resultantes de aplicar la expresión correspondiente del Código de la Circulación”.

Esta disposición que no debería haber tenido, en principio, ningún efecto en relación con el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica puede, sin embargo, inducir a error al contribuyente pues, a su amparo, algunas fábricas constructoras de automóviles., no hacen constar en la tarjeta de características técnicas del vehículo, los caballos fiscales de potencia con los dos decimales antes

indicados, con lo que el interesado desconoce la potencia fiscal verdadera al matricular un coche nuevo.

Otras fábricas de coches, en cambio, sí que hacen constar los decimales de caballo en la tarjeta de características técnicas con lo que en estos coches la dificultad anterior no se plantea.

El Ministerio de Economía y Hacienda en el mismo sentido sigue estimando la necesidad de que consten las fracciones decimales de caballo en la potencia fiscal como puede comprobarse con las ordenes que publica anualmente sobre los precios medios de venta para autoliquidación de transmisiones de vehículos usados, de las que la última es de 28 de diciembre de 1989...

Finalmente, conviene añadir que el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial dice en su Disposición transitoria que “hasta que entren en vigor las disposiciones necesarias para el desarrollo de esta Ley, se aplicarán como Reglamentos de la misma el Código de la Circulación aprobado por Decreto de 25 de septiembre de 1934 y disposiciones complementarias, en la medida de que no se opongan a lo que en ella se establece”.»

Esta institución en razón a los informes recibidos sobre el problema planteado se ha dirigido al Ministerio de Industria para que, teniendo en cuenta que la fracción decimal de la potencia fiscal tiene trascendencia tributaria, figure en el certificado de características técnicas para lo que posiblemente fuera conveniente modificar el Real Decreto 2140/1985 de 9 de octubre, sin que en el momento de cerrar este informe se haya recibido respuesta a la misma.

De otra parte, se ha abordado igualmente los problemas vinculados al Impuesto de Circulación que aparecen en diversas quejas (9024635 y otras) que tienen origen en la liquidación del impuesto a los antiguos propietarios de un vehículo. Ello puede ponerse de manifiesto por diversas causas: que con ocasión de la venta de un vehículo usado el adquirente no lo inscriba a su nombre (9022450 y otras) o que entregado para su desguace no se documente la baja debidamente (9011505) o que se entienda que tramitada la baja en la Jefatura de Tráfico no es preciso ningún nuevo trámite y que este organismo cursará la oportuna comunicación al ayuntamiento respectivo.

De acuerdo con el artículo 93 de la Ley 39/1988, de Haciendas Locales el Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica grava la titularidad de tales vehículos aptos para circular por las vías públicas, teniendo esta condición los que hayan sido matriculados en los registros correspondientes y mientras no hayan causado baja en los mismos.

Con ello las liquidaciones por el impuesto son correctas mientras no se haya hecho efectiva la baja en los registros de la correspondiente Jefatura Provincial de Tráfico, de acuerdo con el modo previsto en el artículo 247 del Código de la Circulación.

Según el artículo 100 de la citada Ley 39/1988, quienes soliciten de la Jefatura Provincial de Tráfico la certificación de la aptitud para circular, o la baja de un vehículo, deberán acreditar previamente el pago del impuesto, del mismo modo que lo exigía el artículo 370 del Texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

Existe, sin embargo, un vacío normativo en cuanto a la imposición de la obligación al adquirente de un vehículo de registrarlo a su nombre.

En este sentido con ocasión de la tramitación de otras quejas en ejercicios anteriores (8805017) se ha puesto de manifiesto que incluso en los supuestos en que el transmitente cumple taxativamente todos y cada uno de los requisitos formales previstos en el artículo 247 del Código de la Circulación el problema puede subsistir ya que el titular registral queda a merced del adquirente, pues si éste omite la transferencia -aunque el transmitente tenga medios de defensa- sigue ostentando la titularidad registral lo que constituye una situación sin salida pese a que las posibilidades técnicas de los soportes informáticos permitirían introducir datos como la notificación de venta.

Parece pues imprescindible insistir en que se aborde la resolución de ese vacío normativo para evitar que se sigan produciendo situaciones como las que ha venido ocasionando las quejas que reiteradamente se han presentado a lo largo de estos años y se siguen generando actualmente.

#### 4.5.6. Cobro indebido de tasas

Por último cabe reseñar aquí, tal vez por lo extraordinario de la misma, la situación generada y resuelta por el cobro de una tasa municipal desprovista totalmente de cobertura legal.

Las tasas constituyen una figura tributaria cuya naturaleza viene definida en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos que en su articulado señala como características que el hecho imponible consiste en la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público, que sean de solicitud o recepción obligatoria o que no puedan prestarse por el sector privado y que tenderán a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya su hecho imponible.

En la queja 9009871, el firmante manifestaba que por el Concello de Arteixo (La Coruña) le había sido exigido el pago de una tasa de mil pesetas a la presentación de una instancia, por admisión de documentos.

Tramitada la queja, el Concello de Arteixo adoptó con fecha 21 de septiembre de 1990 una resolución por la que se dejaba sin efecto la liquidación practicada al interesado, acordando la devolución al mismo de la cantidad ingresada.

En su resolución manifiesta que el cobro efectuado no es sino aplicación de la correspondiente Ordenanza fiscal que regula la tasa, pero reconoce que de la presentación de un documento no se desprende coste o actividad para el Concello por lo que, previo informe favorable del Interventor se adopta la resolución en el sentido indicado.

## 5. ORDENACION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA

### 5.1. Agricultura

A. Los problemas más frecuentes que se plantean en las quejas relacionadas con la agricultura continúan siendo los inherentes a procesos de concentración parcelaria y de ellos, en particular, las deficiencias de información a los propietarios.

La falta de conocimiento o de atención en el momento del establecimiento de las bases de la concentración, en cualquiera de sus aspectos, se cuentan entre los motivos más habituales (quejas 9021293, 9009070 y 9014349, entre otras). Se ha podido constatar, que buena parte de ellas se formulan por afectados que no tienen su residencia habitual en la zona de concentración, lo que tiene como consecuencias los problemas siguientes:

1.º Clasificación de tierras y fijación previa de coeficientes de compensación.

En este punto ha de hacerse constar que el arbolado sito en las tierras no se valora a los efectos de clasificación, razón por la cual los propietarios de tierras que dejarán de serlo al finalizar la concentración, se precipitan a cortar grandes cantidades de árboles, incluso centenarios, para leña, en algunos casos a brote raso, sin que los servicios correspondientes lo impidan.

A efectos de impedir estos daños prácticamente irreversibles debería considerarse la necesidad de valorar la arboleda para la clasificación de tierras. Con ello se evitaría destrucciones innecesarias.

2.º Declaraciones de dominio en relación con situaciones registrales poco claras.

3.º Delimitación del perímetro de la zona a concentrar: parcelas incluidas y excluidas.

4.º Relación de gravámenes y otras situaciones jurídicas que hayan podido determinarse en la fase de investigación.

Los mayores problemas afloran, en primer lugar, con la adjudicación de las fincas de reemplazo y, en segundo, con la demora en la entrega de los nuevos títulos de propiedad.

También se han registrado casos en que, tras haberse publicado el preceptivo decreto declarando de utilidad pública la concentración parcelaria de una determinada zona, queda suspendido el proceso, durante años, sin llevarse a efecto.

Como ejemplo significativo cabe citar el puesto de manifiesto en la queja 8916781. La concentración parcelaria de la zona de Robleda (Salamanca) fue acordada por Decreto de 10 de abril de 1981, iniciándose seguidamente los trabajos correspondientes de clasificación de tierras e investigación de la propiedad. No obstante la existencia de un grupo de agricultores contrarios a la realización de la concentración parcelaria determinaron notables deficiencias en la redacción de las bases provisionales de forma que al menos una cuarta parte de las parcelas a concentrar aparecían como de propietario desconocido. Se inició entonces una investigación complementaria con la colaboración de un grupo de vecinos en base a la cual se redactaron unas nuevas bases provisionales mejoradas respecto a las anteriores. No obstante y por existir un grave riesgo de que la continuación del procedimiento desembocase en una situación conflictiva de consecuencias imprevisibles, la Administración decidió en el año 1986 la suspensión provisional de las actuaciones.

En el informe de 8 de junio de 1990, que la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León remitió a esta institución, puede leerse:

«No obstante, en su deseo de dar solución al problema, esta Consejería ha decidido realizar un nuevo intento de superar las dificultades planteadas mediante la redacción de unas nuevas Bases Provisionales de la zona, y, a tal efecto, la redacción de dichas Bases figura entre las actividades programadas para el actual año 1990. Del resultado de estos trabajos dependerá la reanudación definitiva del proceso de concentración parcelaria de Robleda, o la apertura de un nuevo período de espera si persistieran las anteriores circunstancias.»

En similares términos se pronuncia la Consejería de Agricultura de la Junta de Extremadura, en su informe remitido con ocasión de la queja 9004349, diciendo:

«Iniciados los trabajos de investigación de la propiedad, se ha detectado la falta de colaboración de los propietarios interesados en la misma, por lo que la ejecución del proceso de concentración parcelaria de la zona, se tendrá que atemperar al grado de colaboración de los propietarios de la zona, requisito imprescindible para realizar la concentración parcelaria.»

Un caso singular que pone de manifiesto la inseguridad jurídica con que, en algún supuesto, se realizan los procesos de concentración parcelaria es el planteado en la queja 8918930. En ella se denuncia la invasión de parte de una finca en el término municipal de Sotos (Cuenca) que linda con un monte de utilidad pública situado en el término municipal de Zarzuela. Sobre la finca citada del polígono núm. 2 de la zona de concentración parcelaria de Sotos, han confluído dos actuaciones administrativas. De una parte la concentración parcelaria que, tras la firmeza de las bases definitivas en fecha 18.3.66, efectúa la entrega de las fincas de reemplazo en fecha 31.12.66, tras la publicación del acuerdo que alcanzó firmeza administrativa en fecha 25.2.66. El límite noreste de la finca, es precisamente, la línea que separa los términos municipales de Sotos y Zarzuela. De otra, en el término de Zarzuela, existe el monte de utilidad pública núm. 83, denominado Dehesa de Masegar, que limita en su linde Oeste-Mojones 96 al 99, con la linde del término de Sotos y con la citada finca número 11 del polígono 22 de la zona concentrada.

En el informe remitido por la Consejería de Agricultura de la Junta de Castilla-La Mancha puede leerse:

«Si la línea del término que se hubiera utilizado en el deslinde del monte aprobado por Orden Ministerial de 13 de septiembre de 1955 y amojonado con carácter firme por O.M. de 23 de febrero de 1970, hubiera sido la misma línea que se utilizó al hacer la concentración parcelaria, no hubiera habido problema alguno, para la propietaria citada. Pero la realidad es que, la línea utilizada como divisoria de los dos términos municipales, ha sido diferente, reclamando el Servicio de Montes, Caza y Pesca, en nombre del Ayuntamiento de Zarzuela, como de su propiedad la zona indicada en el Plano que tiene una superficie de 0,5740 Has. (de clase 8a y 9a), que, a su vez, figuran en la escritura otorgada como pertenecientes a Da y al término municipal de Sotos.»

B. Hemos de dejar constancia igualmente en este informe de recepción de un grupo muy numeroso de quejas, más de un millar, todas ellas de idéntico contenido y fundamentación, que mostraban su disconformidad con lo dispuesto en el artículo 35.2 de la Ley 4/1989 de 27 de marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

En concreto dicho precepto, después de establecer en su apartado primero la exigencia de haber acreditado mediante examen la aptitud y conocimiento precisos para ejercer la caza y la pesca, determinaba en su segundo apartado que:

«2. La superación del citado examen habilitará a los interesados para la obtención de las correspondientes licencias de caza o pesca, que expedirán los órganos competentes de las Comunidades Autónomas y que serán válidas para el ámbito territorial de cada una de ellas.»

La queja no fue admitida por cuanto dicho precepto es plenamente respetuoso y acorde con la competencia atribuida en exclusiva a las comunidades autónomas para regular esta materia.

No obstante lo anterior ha de reconocerse que la circunstancia de sustituir los exámenes y permisos nacionales por el mismo trámite a cumplir en cada comunidad autónoma y con efectos sólo en cada una de ellas, planteaba problemas operativos para los cazadores y pescadores.

Por ello esta institución realizó las gestiones pertinentes para impulsar la coordinación entre la administración de las comunidades autónomas más directamente afectadas, para simplificar al máximo la obtención de los permisos y cumplimiento de los requisitos administrativos por parte de los ciudadanos que deseen cazar o pescar.

## 5.2. *Suministro de energía eléctrica*

Los problemas que afectan al sector eléctrico, están motivados principalmente por actuaciones de las compañías concesionarias que afectan a bienes de particulares. Actuaciones que se valoran por los perjudicados en ocasiones como prepotentes, aún en aquellos casos en que se respetan formalmente las garantías de los particulares.

La queja 9018944 tuvo como fundamento el riesgo derivado de la existencia de líneas de media y alta tensión, así como de un centro de transformación en una zona de la localidad en la que existen numerosas edificaciones y un importante grupo escolar.

La reclamante previamente a acudir al Defensor del Pueblo había planteado su reclamación ante el Ayuntamiento de San Javier (Murcia) y la Consejería de Economía, Industria y Comercio de dicha Comunidad Autónoma.

Tramitada la queja la Consejería contestó en los siguientes términos:

«En fecha 25-4-89 D.<sup>a</sup> ... presentó en esta Dirección General escrito en el que solicitaba nuestra intervención ante lo que consideraba una lesión a sus intereses por parte de Hidroeléctrica Española, S. A., por cuanto a su petición de desvío de unas líneas eléctricas de alta tensión que cruzan terrenos de su propiedad, la citada empresa le contestó que debería sufragar el costo de la ejecución de dicho desvío. La Sra argumentaba que el tendido de las citadas líneas había sido efectuado sin su autorización.

Con fecha 3-5-89 esta Dirección General envió a Hidroeléctrica Española, S. A., fotocopia de dicho escrito, instándole a que nos indicara las líneas de que se trataba y las fechas en que fueron autorizadas. La citada empresa nos contestó mediante escrito de fecha 30-5-89, en el que nos informaba que se trataba de las líneas de salida de la Subestación Transformadora de San Javier, y que fueron autorizadas respectivamente en los años 1946, 1951 y 1964, teniendo por tanto una antigüedad superior a 29 años, por lo que, de acuerdo con la legislación vigente, tenían constituida servidumbre por prescripción.

Hay que hacer notar que de acuerdo con lo prescrito en el artículo 7 de la Ley 10/1966 de 18 de marzo sobre expropiación forzosa y sanciones en materia de instalaciones eléctricas, la servidumbre de paso no impide al dueño del predio sirviente solicitar el cambio de trazado de la línea, si no existen dificultades técnicas, corriendo a su costa los gastos de la variación.

Fotocopia del referido escrito de Hidroeléctrica Española, S. A., fue remitida por esta Dirección General a D.<sup>a</sup> ... con oficio de fecha 6-1-89, indicándosele en el mismo que podía hacer las alegaciones oportunas en relación con las manifestaciones de Hidroeléctrica Española, S. A., en el plazo de diez días previsto en la vigente Ley de Procedimiento Administrativo. Transcurrido ampliamente dicho plazo sin recibir alegación alguna de Da. ..., esta Dirección General estimó que no tenía nada que objetar a las manifestaciones de Hidroeléctrica Española, S. A., en justificación de su pretensión de cobrar el costo que el desvío de las líneas suponía, por lo que se procedió al archivo del expediente.

Posteriormente, el 21-8-89, tuvo entrada en este Organismo el escrito de D.<sup>a</sup> ..., fechado el anterior día 10, que fue el que, ante la falta de respuesta de esta Dirección General, motivó el escrito de queja ante esa Institución.

La Sra. ... en su referido escrito de 10-8-89 no hace ninguna alegación en contra de las manifestaciones de Hidroeléctrica Española, S. A., que acreditan la existencia de servidumbre de paso de las líneas, sino que se limita a hacer consideraciones de carácter general sobre el potencial peligro a que están sometidas las personas que transitan por la zona afectada, y sobre los estudios que en diversos países se están llevando a cabo sobre las posibles consecuencias nocivas para la salud motivadas por los tendidos eléctricos, concluyendo que si los informes técnicos que este organismo pueda recabar son concordantes con sus manifestaciones, se interese la modificación de las citadas líneas.

Esta Dirección General estimó que los argumentos de la Sra. ... no podían dar lugar a ninguna actuación administrativa, por cuanto de ellos no se derivaba ningún incumplimiento de normas reglamentarias, ya que sus consideraciones sobre el potencial peligro que las líneas suponen por si

mismas y por los campos magnéticos que producen, no se recogen ni en el Reglamento de Líneas Aéreas de Alta Tensión, aprobado por el Decreto 3151/1968 de 28 de noviembre, ni en la Ley 10/1966 de 18 de marzo sobre expropiación forzosa y sanciones en materia de instalaciones eléctricas, ni en cualquier otra disposición cuya vigilancia compete a este Organismo.

Es por ello que esta Dirección General no contestó al último escrito de 10-8-89 por D.<sup>a</sup> ..., por cuanto en el mismo no se recogía nada nuevo que se opusiera a la contestación que ya se le dio al presentado el 25-4-89 al remitirle el escrito formulado por Hidroeléctrica Española, S. A., el 30-5-89 en justificación de su pretensión.

No obstante esto, a la vista del escrito presentado por D.<sup>a</sup> ... en esa institución, le hemos remitido a dicha señora el escrito cuya fotocopia adjuntamos a la presente para su conocimiento.»

En consecuencia, la Administración se limita a considerar que es este un supuesto no recogido en la materia reglamentaria (de hace 22 años) y remite al interesado al pago voluntario del trazado de la línea, si ello le interesa. Es decir, debería desembolsar más de 16 millones de pesetas, lo que para una persona de economía modesta es una cantidad muy considerable.

Sorprende esta actitud pasiva que contrasta por el contrario con acuerdos adoptados por otras administraciones, que más adelante se enseña y que permite vislumbrar una mayor sensibilidad para resolver en el futuro este asunto, máxime si tenemos en cuenta que el paso de líneas de alta tensión por encima de viviendas y zonas altamente pobladas es un peligro difícilmente ignorable. Añádase a ello que aún cuando las licencias para tales tendidos sean antiguos, también posteriormente la Administración autorizó las edificaciones, barrios, jardines y en ocasiones escuelas que se sitúan por debajo de éstas líneas con el tiempo.

Afirmar posteriormente que solucionar este peligro es cuestión de los vecinos, no parece compaginable con la responsabilidad adquirida directamente por la Administración, ni con las servidumbres propias de adecuar la prestación de un servicio público a las necesidades propias de seguridad en el mismo, a las que lógicamente han de acomodarse las empresas concesionarias y beneficiarias del mismo.

Se trata de ponderar la inexistencia de alternativas que permitan sin merma de la utilidad pública minimizar el daño a los particulares y evitarlo, cuando no resulte imprescindible. En este caso, (queja 9026279) el problema planteado era que con fecha 1 de marzo de 1990, se sometió a información pública la petición de urgente ocupación de derechos y bienes, solicitada por RED ELECTRICA DE ESPANA, S. A., para la instalación de la línea eléctrica a 400 KV La Serna-Peñaflon.

Los promotores de la queja, propietarios de una parcela de 13,5 Has. en el paraje de Vaichica, incluida en el Plan de Regadío Bárdenas II, señalaban en su escrito, que el sistema de riego más viable, dadas las características de la parcela, resulta impracticable por la negativa de la empresa instaladora a llevar el trazado de la línea eléctrica por los linderos de la finca.

En la queja 9017848 la firmante expone que una compañía eléctrica ha instalado, sin su autorización, un tendido eléctrico fijado con palomillas a la fachada de su casa, que además de su posible ilegalidad, es peligroso por la escasa altura de su instalación, hasta el punto de estar al alcance de los niños.

De igual forma y como antes exponíamos, la situación de algunas líneas de alta tensión viene siendo motivo reiterado de queja, tanto por haber quedado incluidas en el casco urbano como por situaciones irregulares de las mismas. Así, en la queja 9014690, el firmante expone que a finales de 1988 denunció, junto a otras personas, la situación de una línea de alta tensión que transcurre por las Urbanizaciones El Mirador y Can Rovira, en el término municipal de Vallirana.

Ello dio lugar a que la Dirección General de Energía, del Departamento de Industria y Energía de la Generalidad de Cataluña, en resolución de fecha 10 de octubre de 1989, fijara un plazo máximo de



seis meses para la modificación, por parte de la Compañía en colaboración con el Ayuntamiento, de la citada línea.

En la queja 9004406 se expone que una zona de Aravaca (Madrid), en la que reside el firmante está atravesada por una línea de alta tensión lo que, según algunos estudios y opiniones, puede provocar problemas de salud a quienes viven en las inmediaciones.

El Pleno de la Asamblea de Madrid, con fecha 15 de noviembre de 1989, aprobó la proposición no de ley número 32/89, instando al Consejo de Gobierno a promover, escalonadamente, la modificación del trazado de las líneas de alta tensión que atravesen zonas habitadas en la Comunidad de Madrid, previa la realización de los estudios necesarios para valorar la prioridad de las actuaciones en base a criterios objetivos.

Sin embargo, la magnitud de las obras a realizar, su coste económico y la necesidad -recogida en la exposición de motivos de la proposición aludida- de llevar a cabo una serie de estudios previos, impedirán la solución inmediata de todos los casos existentes.

### 5.3. Seguros

Las quejas que en esta materia se reciben hacen referencia, fundamentalmente, de un lado, a la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras y, de otro, a la actuación del Consorcio de Compensación de Seguros y, en concreto, a aquella parcela de su actuación relativa al pago de la porción correspondiente al seguro obligatorio del automóvil que este organismo asume cuando dicho seguro no puede ser satisfecho de otra forma.

A. Respecto del primer grupo, esto es, las relativas a la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras, continúan recibiendo numerosas quejas referentes a demoras o duración excesiva de liquidaciones de compañías de seguros (9011180, 9008895, 9027218, 9022558 y otras).

Son así, frecuentes las quejas que, tras su investigación ante la Fiscalía General del Estado, ponen de manifiesto las dificultades existentes para ejecutar los créditos judicialmente declarados en concepto de responsabilidad civil contra compañías aseguradoras que se encuentran sometidas a procesos de liquidación por la comisión mencionada. Estos créditos responden al exceso no cubierto por el seguro obligatorio del automóvil y, por tanto, no satisfechos por el Consorcio de Compensación de Seguros o bien se encuentran cubiertos solamente por un seguro voluntario de responsabilidad civil.

En estos casos, la tardanza en concluir el proceso de liquidación impide su puntual abono a pesar de haber sido judicialmente declarados.

En la queja 9007997, el promovente manifestaba que habiendo tenido un accidente de tráfico hacía más de tres años, y habiendo sido condenada su compañía de seguros tras el correspondiente juicio, a abonarle los daños causados, al haber sido declarada en quiebra la compañía citada e intervenida por la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras, pese al tiempo transcurrido no había recibido notificación alguna sobre la liquidación de las cantidades que le correspondían. La Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras en su informe de 17 de julio de 1990, señala:

« ... Cúmpleme manifestarle que en la relación de acreedores de ..., S. A. Compañía Española de Seguros y Reaseguros, se encuentra incluido un crédito a favor del Sr. ... por 364.000 pesetas.

Esperamos cursarle la oferta de compra de su crédito en el presente año, de conformidad con lo establecido en la normativa específica que regula la actuación de esta Comisión.»

Sin perjuicio del reconocimiento de la complejidad que reviste la liquidación de compañías de estas características en las circunstancias en que normalmente se producen, la tardanza en el cobro de los créditos reconocidos a algunos acreedores resulta difícilmente comprensible para quienes, en esas condiciones, ven pasar los años sin poder hacerlos efectivos (9008895 y otras).

En otros casos, se trata de personas que por ignorancia de los procedimientos a seguir o de la exacta situación de la compañía aseguradora frente a la que manifiestan ostentar créditos, no figuran entre los acreedores (9011180 entre otras) y a quienes, como consecuencia de la intervención de esta institución, la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras solicita justificación para la sindicatura de la quiebra.

Este es el caso de la queja 8906152, en la que probablemente por falta de información, los interesados resultan no figurar en la relación de acreedores de compañías en proceso de liquidación por la Comisión. Así, con fecha 30 de enero de 1990, en relación con la queja citada, la Comisión informa

«que en los autos de quiebra de ..., en los que esta Comisión desempeña las funciones de Comisario y Síndico, no hay antecedentes del crédito que manifiesta ostentar.

Con esta misma fecha nos dirigimos al reclamante para que envíe el justificante de su crédito a nuestro delegado para la sindicatura de la quiebra.»

B. También existen otras quejas en relación con accidentes de tráfico, cuando se sigue un proceso penal en el que se declara la responsabilidad civil directa del Consorcio de Compensación de Seguros hasta el límite cubierto por el seguro obligatorio del automóvil.

En estos casos la investigación ante la Fiscalía General del Estado ha permitido comprobar, en algunos supuestos, retrasos de importancia en el cumplimiento de sus obligaciones de pago por parte de este organismo en relación con los créditos judicialmente declarados.

En todos estos casos, nuestra intervención ante el Consorcio ha determinado su inmediato abono a sus titulares.

## 6. EL FUNCIONAMIENTO DE LAS EMPRESAS Y SERVICIOS PUBLICOS

### 6.1. *Transporte aéreo*

En relación con el transporte aéreo de viajeros las quejas recibidas, si bien su número no es muy elevado, se centran en la falta de cumplimiento de los horarios, determinantes de retrasos frecuentes y sus consecuencias. Así, en la queja 9001580 se expresaba el trato poco esmerado recibido de la compañía aérea IBERIA con ocasión de un vuelo en el que previamente a la salida se produjeron diversas incidencias técnicas, que la demoraron.

En el informe recibido de la Dirección General de Aviación Civil en fecha 15 de junio de 1990, se consigna:

«La reclamación llegó a esta Dirección General con escrito de 22 de agosto y el informe de la Compañía con escrito de 4 de octubre.

En dicho informe se da una explicación para justificar la permanencia del pasaje en el avión: repetidos intentos de ponerlo en marcha sin conseguirlo, recurriendo a arrancar el motor con el auxilio del grupo electrógeno que no dio resultado positivo y, finalmente, decisión de desalojo del avión.

Posteriormente, la tripulación se pasa de horas, por lo que se tuvo que proceder a dar descanso a la misma, en cumplimiento de las normas al respecto.

En la pasada temporada de verano y en los momentos de máximo flujo turístico (fines de semana de julio y agosto), se produjo una fuerte congestión en el tráfico aéreo europeo, que motivó fuertes retrasos y cancelaciones en los vuelos, principalmente hacia o desde Europa, lo que ocasionó un incremento espectacular en el número de reclamaciones recibidas, sumamente desagradables, como pasajeros esperando horas y horas en aeropuertos saturados de público y deficiencias en los servicios de atención y asistencia al pasajero, debido a un incremento desorbitado de la demanda.

En general, se producen en cada reclamación imputaciones en cadena hacia la compañía transportista: retrasos muy grandes o cancelaciones, mala asistencia, saturación de los servicios del aeropuerto y deficiencias en la información al usuario que no podía conocer la hora de salida de su vuelo.

Ante la imposibilidad, por infraestructura de esta Unidad (tres personas) y parte de ella en período de vacaciones, no fue factible tramitar la totalidad de las reclamaciones y en especial aquellas en las que podía presumirse la existencia de fuerza mayor como justificación de las irregularidades.

En el caso que se denuncia confluyeron una serie de factores negativos que unidos produjeron un fuerte desasosiego e incomodidad al pasaje, pero que desgraciadamente pueden ocurrir, aunque por suerte, excepcionalmente. La responsabilidad de la compañía de que estos hechos ocurrieran en principio no puede deducirse y en todo caso, si existe sería muy difícil demostrarlo.

Finalmente, se comunica que en general todas las reclamaciones se tramitan, con contestación al reclamante, después de las indagaciones pertinentes, siendo el caso que nos ocupa una excepción, debido a las razones expuestas.»

Superadas las circunstancias excepcionales, de todos conocida, por las que atravesó el Aeropuerto de Barajas recientemente, esta institución se propone realizar un seguimiento puntual de estas quejas en orden a controlar la recuperación de la normalidad en los horarios de los vuelos.

En nuestro informe anterior, a propósito del incumplimiento de la previsión contenida en el artículo 59 de la Ley de Integración Social de Minusválidos, ya se hizo referencia a la queja número 8906772, planteada por una persona afectada por una minusvalía en la pierna derecha, que pretendía que, en sus viajes en avión, se le adjudicara una plaza en la primera fila, lo que le permitiría sentarse con mayor comodidad por disponer de más espacio, queja cuya tramitación se ha desarrollado durante 1990.

Inicialmente fue imposible su acomodo en la primera fila por estar reservada a la clase preferente, siendo su billete de clase turista. Al quedar su pierna cruzada en el pasillo del avión, el personal auxiliar del vuelo, a instancias de su comandante, comunicó al afectado la imposibilidad de iniciar el viaje en esas condiciones por razones de seguridad, lo que dio lugar a un incidente, que pudo ser felizmente resuelto por la solidaria actitud de otro pasajero de la primera fila que ofreció cambiar su asiento a fin de poder iniciar el vuelo.

Los hechos descritos reflejan un evidente conflicto entre el legítimo derecho de un pasajero a reclamar un trato adecuado por su condición de minusválido y la inexcusable obligación que incumbe al personal de IBERIA en orden a exigir el más estricto cumplimiento de las normas de seguridad.

La primera contestación de la compañía aérea ante la petición de informe realizada por esta institución se limitó a indicar que las circunstancias descritas aparecían contempladas en el Manual Básico de Operaciones de Vuelo, aprobado por Orden comunicada de 27 de Octubre de 1981, de la Dirección General de Transporte Aéreo, al disponer en su apartado 4.40, sobre transporte de pasajeros en condiciones físicas especiales, que los que no puedan flexionar uno de los miembros inferiores necesitarán dos butacas.

Sin perjuicio de considerar que la actuación del personal de IBERIA no supuso, en el presente caso, vulneración de normas legales o reglamentarias, esta institución estimó que el trato dado a un

pasajero afectado por una minusvalía no había sido plenamente acorde con las previsiones del artículo 49 de la Constitución y en su legislación de desarrollo, constituida básicamente por la Ley 13/1982, de 7 de Abril, de integración social de los minusválidos. Por ello, se dirigió una sugerencia a la Presidencia de IBERIA en la que, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, se interesaba la adopción de medidas tendentes a facilitar la utilización del transporte aéreo por los pasajeros minusválidos, insistiendo en la necesidad de que el personal de la Compañía extremara el celo en el trato dado a dichos pasajeros, en consonancia con los principios que inspiran su legislación protectora.

En contestación a dicha sugerencia, el Presidente de IBERIA informó de la inclusión en el plan de mejora de gestión de las inversiones necesarias para realizar los cambios precisos en todas las flotas (reposabrazos abatibles, agarraderos en los lavabos, etc), para la mayor facilidad de los pasajeros afectados por algún tipo de minusvalía, así como de las instrucciones para que la adquisición de los nuevos aviones incluyan estas facilidades. Asimismo informó de la puesta en servicio de equipos de tierra (transelevadores) que suponen la supresión de las barreras de acceso aeropuerto-avión cuando no existan «fingers».

En la misma línea de la queja anterior, esta institución dirigió con motivo de la queja 8805468 al Subsecretario del Ministerio de Industria y Energía, una recomendación urgiendo la adopción, a la mayor brevedad posible, de las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en el art. 59 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, con el fin de facilitar la movilidad de los minusválidos en los transportes públicos colectivos.

En respuesta a esta recomendación, el Ministerio de Industria informó de los trabajos impulsados en este sentido por la Conferencia Europea de ministros de transportes, y que supondrá un paso importante en la resolución de los problemas de movilidad de las personas discapacitadas.

## 6.2. *Telefónica*

En el apartado correspondiente a gestión de los servicios públicos, dedicado a la facturación de teléfonos, del informe correspondiente a 1989, se recomendaba el estudio del posible suministro a los abonados del detalle de los consumos realizados, lo que además de garantía para el usuario podía constituir un instrumento eficaz para reducir la discrecionalidad en la estimación o desestimación de las reclamaciones por exceso de facturación.

Los informes de la Delegación del Gobierno en Telefónica que se relacionan a continuación referentes a quejas suscitadas por excesos de facturación, no hacen sino avalar la necesidad de la facturación detallada en la medida en que las disponibilidades técnicas lo permitan.

Entre las quejas concretas referidas a facturación defectuosa, podemos destacar las siguientes:

La reclamación formulada por la interesada, (8809819) ex-abonada se dirige a la Delegación del Gobierno exponiendo que en el verano de 1986 solicitó el cambio del teléfono por haber adquirido una nueva vivienda. Ausente de su ciudad por motivos profesionales, a su regreso encontró el teléfono desconectado y que se le habían presentado al cobro dos recibos, pese a que nadie ocupaba el inmueble durante su ausencia, tratándose de una vivienda que no tiene portero ni vecinos, ni persona alguna que pueda acceder al apartamento.

Ante la reclamación, la Delegación del Gobierno dictó resolución según la cual se acepta la baja definitiva del servicio, a petición de la titular, al no aportar ningún justificante respecto a la alegada ausencia de su domicilio.

En otro expediente (9010043), con fecha 29 de junio de 1989, el promovente se dirige a la Delegación del Gobierno manifestando su disconformidad con dos recibos por servicio telefónico, ya que a un vecino suyo, que formuló una reclamación análoga, Telefónica le rectificó el recibo

impugnado. Dada la coincidencia de las dos reclamaciones suponía que existía alguna anomalía en la prestación del servicio telefónico. Solicitado el informe preceptivo a la Delegación del Gobierno en Telefónica, ésta manifestó que se habían efectuado las pruebas pertinentes sobre los circuitos de cómputo y de abonado, con resultados satisfactorios verificándose que la transcripción de lecturas se había realizado correctamente, no figurando averías en el historial del abonado, ni habiéndose ejecutado trabajos de red o equipo en la correspondiente central.

Por todo ello, se resolvió bonificar la facturación efectuada cobrándose sólo el promedio resultante de los 6 meses anteriores y posteriores.

En otro caso, (8909698) se dirige a la Delegación del Gobierno y manifiesta su disconformidad con el recibo de Telefónica por importe de 26.268 pesetas, interesando los datos de las llamadas efectuadas desde el 1 de enero al 28 de febrero del presente año en el que se contabilizan 5.000 pasos de contador jamás consumido por la abonada.

En la resolución de la Delegación del Gobierno se nos comunicó haberse efectuado las pruebas preceptivas sobre los circuitos de cómputo y de abonado con resultados satisfactorios, verificándose asimismo la correcta transcripción de lecturas y la inexistencia de averías en el período impugnado. Por ello se resolvió bonificar la facturación efectuada, cobrándose únicamente el promedio resultante de los seis meses anteriores y posteriores del citado período.

En razón de esta queja y de la contestación de la Delegación del Gobierno, se solicitó informe a Telefónica sobre las previsiones que pudieran existir, tanto sobre los plazos en que sería posible facilitar el debido detalle en sus facturas a todos los usuarios, como sobre las razones que pudieran impedirlo. Asimismo se sometía a consideración de la compañía la posibilidad de no gravar económicamente al usuario que solicitase un detalle pormenorizado de su facturación.

En la respuesta de Telefónica recibida el 19 de noviembre de 1990, en el curso de la tramitación de la queja 8918416 y 42 expedientes más, se comunica la existencia «del Servicio de Información Detallada, mediante el cual se proporciona al cliente una relación de las comunicaciones interurbanas e internacionales automáticas, celebradas en un período de tiempo determinado». Dicho «servicio puede prestarse desde cualquier central digital», lo que en la actualidad supone el «24% del total de líneas, estando previsto alcanzar el 30,3% a finales de 1990. Las previsiones actuales prevén que en 1995 la digitalización sea del 52 por ciento».

Simultáneamente a la solicitud de informe a Telefónica, se remitió otro escrito al Instituto Nacional del Consumo con el fin de conocer sus criterios con respecto al grado de cumplimiento de las previsiones del artículo 15 del Reglamento de Servicio de Relaciones con los Abonados, y en particular sobre la necesidad o conveniencia de que toda factura deba ser detallada y el carácter gratuito u oneroso que su emisión deba tener para el usuario.

En su contestación, el Instituto, hizo referencia al «Acuerdo-Marco para la defensa de los derechos de los usuarios del servicio telefónico firmado el 6 de octubre del pasado año entre el Ministerio de Sanidad y Consumo, Telefónica de España, la Delegación del Gobierno en esa Compañía y las Asociaciones de Consumidores de ámbito nacional, Unión de Consumidores de España y Federación Española de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios».

De este Acuerdo, destaca la adhesión de Telefónica de España a la experiencia arbitral del consumo por mecanismo extrajudicial para la resolución de controversias entre consumidores y empresas. Igualmente destaca la creación del Consejo de Mediación y Seguimiento del Servicio telefónico, como órgano estatal de relación permanente entre los organismos y entidades firmantes del citado Acuerdo-Marco.

Finalmente, Telefónica de España y la Delegación del Gobierno en esa Compañía, expusieron que actualmente la tarificación detallada sólo es posible para aquellos abonados que están conectados a centrales de tecnología electrónica, susceptibles de dar tal facilidad. Por tanto, esta prestación no es

válida para el total de los abonados al servicio telefónico, y sólo progresivamente, según se moderniza la red, esta posibilidad se va extendiendo a un mayor número de usuarios.

El Instituto, a través del Consejo de Mediación y de otros órganos, se compromete a seguir recabando de Telefónica de España «la mayor diligencia a la hora de culminar el proceso de digitalización de la red, la profundización en el perfeccionamiento de los recibos, así como una reducción paulatina, en la medida de lo posible, del recargo por instalación del Servicio de facturación detallada».

En el año que consideramos, se han recibido numerosas quejas referidas a la instalación de teléfonos en zonas de extrarradio, tanto por las elevadas cuotas resultantes —se han registrado casos en zonas rurales en que alcanzan a 900.000 pesetas por vecino— como por la demora en hacer efectiva la instalación.

En algunas ocasiones, la complejidad técnica de la instalación puede obligar a soluciones alternativas, como se pone de manifiesto en el expediente 90010621 en el que el promovente el 5 de diciembre de 1988 había abonado 131.212 ptas. como primer pago de una instalación en zona de extrarradio para su domicilio en Vilachá (Doade), municipio de Sober, provincia de Lugo, a una distancia de 9.400 metros de la línea principal, sin que en el momento de presentar su queja hubiera sido acometida.

Telefónica, en su informe, da explicación de la complejidad técnica que la instalación implica y comunica la adopción de medidas provisionales, puesto que el proyecto supone una inversión que supera los 66 millones de pesetas. En efecto, dicho proyecto requiere de 149 postes con su correspondiente línea, que suponen el tendido de unos 7 kilómetros.

Ante la imposibilidad de evitar retrasos en el servicio ordinario, se decidió, provisional y excepcionalmente, la instalación de teléfonos con enlace por radio.

Un supuesto diferente es el que da lugar al expediente 8915592, por cuanto demuestra cómo la normativa que rige la instalación de teléfonos en zona de extrarradio no contempla la demora de la propia compañía en atender su instalación, dando lugar a que por falta de planificación, instalado el teléfono dos años después de abonarse la primera entrega de la cuota de constitución, apenas tres meses después el sector de la instalación quedara incluida en la zona urbana.

Con motivo de la modificación de tarifas aprobada por el Ministerio de Transportes el 16 de marzo de 1990, aplicable a los contratos suscritos con posterioridad a esa fecha, independientemente de la fecha en que tuvo lugar la solicitud, resulta que las peticiones no atendidas por períodos superiores a dos años se han visto afectadas por las nuevas tarifas.

Es cierto que, tanto desde una óptica exclusivamente comercial como desde la contractual, se explica que las tarifas aplicables sean las que rigen en el momento de formalizarse el contrato.

Sin embargo, esa perspectiva es asumible cuando todas las demás circunstancias que rodean ese negocio jurídico se desenvuelven en condiciones de igualdad. No cuando la gestión de los servicios públicos, incapaz de dar respuesta en plazo razonable a la demanda existente, carga los efectos de la demora sobre el solicitante que espera contratar y sólo puede hacerlo desde la posición de contratante adherido.

En las quejas tramitadas sobre este particular (9015354) el criterio sostenido por Telefónica ha sido la aplicación de la modificación de tarifas en los términos estrictos previstos en la citada Orden ministerial publicada en el BOE de 29 de marzo de 1990, cargando al cliente la aplicación de tarifas vigentes en el momento de efectuar su contratación, independientemente de la fecha de formulación de su solicitud. Por ello, esta institución está estudiando el planteamiento de la recomendación consecuente con el criterio expuesto.

Se producen, asimismo, casos de falta de coordinación entre ayuntamientos y Telefónica como en el supuesto del expediente 9004115, sobre la tardanza en atender la solicitud de servicio para una vivienda de Colmenar Viejo (Madrid) respecto al que la compañía alega no haber obtenido permiso

del ayuntamiento para la instalación de dos postes que se precisaban, por lo que se han de gestionar permisos para conseguir la colocación de los referidos postes en terrenos de propiedad privada. Por su parte, el ayuntamiento expresa su discrepancia con el tendido del hilo telefónico aduciendo razones urbanísticas, dando dicha descoordinación lugar al retraso en la instalación del servicio.

Especial incidencia presenta la queja 9011596, formulada, en principio, telefónicamente, por el patrón de un barco de pesca canario, mientras se encontraba faenando en el banco sahariano, y luego ampliada mediante sucesivas visitas a esta institución. El contenido de la misma se centraba:

1.º En que la comunicación de los pescadores con sus familiares podría resultar limitada por la subida de las tarifas telefónicas radio marítimas, que en el momento de formularse la queja ya ascendían a 156 pesetas por minuto en onda media, cantidad duplicada en onda corta.

2.º En la ausencia de tarifas nocturnas o reducidas para días no laborables, siendo siempre la misma la cuota de comunicación.

3.º En la ausencia de intimidad por cuanto las conversaciones se escuchan en todos los barcos.

En relación con la subida de las tarifas y su aplicación uniforme, el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones informa de lo siguiente:

«Es cierto que en la última revisión de tarifas telefónicas de marzo de 1990, las tasas costeras aplicables a las radio conferencias desde barcos, han tenido un incremento que oscila entre un 5,92% y un 25,26%.

Las razones que justifican este incremento se pueden englobar en tres apartados:

1. Razones ligadas a la relación tarifas-coste:

Los ingresos telefónicos procedentes del Servicio Marítimo cubrirán, en 1988, apenas un 30% de los costes del mismo. Este nivel de cobertura es uno de los más bajos de todos los servicios telefónicos y a pesar de la subida, el servicio de conferencias radio marítimas sigue subvencionado.

2. Razones ligadas al cumplimiento de Recomendaciones Internacionales:

En 1974 la Conferencia Europea Postal y Telefónica elaboró la recomendación

T/Tph23 sobre tarificación de las Radio conferencias Internacionales del Servicio Marítimo. En la misma se indicaban unas tasas costeras a implantar, lo más tarde el primero de enero de 1982, al objeto de proceder a una armonización y fijarlas a un nivel mínimo que permitiese a partir de ese momento y con las revisiones adecuadas, una cobertura de coste. En España estas tarifas se alcanzaron en 1986, por lo que existía un retraso de cuatro años (agravado por la no revisión de tarifas en 1988) con respecto a la gran mayoría de los países de la Conferencia. Dicho retraso sigue existiendo después de la subida de tarifas última.

3. Razones ligadas al cumplimiento de la normativa nacional:

La Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, en su artículo 16, fija los principios para la prestación de servicios portadores y finales, entre éstos, figura en el apartado 1, punto g, del mencionado artículo, la “Aplicación de tarifas homogéneas a servicios equivalentes”. Esta normativa obliga a eliminar las diferencias tarifarias existentes por la prestación de servicios iguales. En este caso se encuentran las tarifas especiales para las radio conferencias desde barcos pesqueros, que tendrían que igualarse con las vigentes para las radio conferencias desde barcos mercantes. Evidentemente esta igualación debe producirse de una forma paulatina al objeto de evitar subidas traumáticas para el colectivo afectado.»

Dichas razones justifican, en opinión de esta institución, los aumentos aplicados, sin perjuicio de que, en el futuro, una vez alcanzada la cobertura del coste, será preciso considerar en los sucesivos

aumentos las circunstancias expuestas en la queja, en especial la posibilidad de tarifas nocturnas o reducidas.

En cuanto al problema de la falta de intimidad de las comunicaciones telefónicas, el citado Departamento nos informó de la imposibilidad técnica de encontrar una solución, por cuanto al utilizarse como único medio adecuado la radio, evidentemente las conversaciones, cualquiera que sea la onda aplicada, pueden ser captadas desde otros puntos más o menos próximos. En consecuencia, habrá de optarse por la utilización o no del medio, pero de utilizarse no cabe garantía de privacidad ninguna.

### 6.3. *Correos*

Desde el año 1988 el Defensor del Pueblo ha venido haciendo un seguimiento continuado del servicio de correos. En el informe correspondiente a dicho año se incluyó el resultado de una amplia investigación, consecuencia de las quejas de carácter general presentadas por los ciudadanos sobre este servicio público, que dio lugar a una serie de recomendaciones formuladas al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, recomendaciones estructuradas en torno a aspectos dispares y de gran amplitud, que incluían así, desde la propuesta de modificaciones normativas concretas, hasta problemas prácticos como los expolios de correspondencia, el sistema de indemnización por pérdidas, el servicio de correos en zonas rurales o urbanizaciones, la utilización de servicios postales por grandes usuarios y otras disfunciones que afectan al conjunto del servicio.

Durante 1989 y 1990 esta institución ha recibido contestaciones sucesivas de la Dirección General de Correos y Telégrafos a las indicadas recomendaciones, contestaciones en las que la Administración, acogiendo los argumentos y circunstancias expuestas, formulaba su propósito de modificar la normativa vigente y de adoptar las medidas técnicas encaminadas a subsanar las disfunciones detectadas. Así, en noviembre de 1989, la Dirección General de Correos y Telégrafos se proponía la modificación del Reglamento de los Servicios de Correos. Posteriormente, en enero de 1990 -y ya lo expresamos en el informe del año pasado-, la propia Dirección General nos informaba de que siguiendo la recomendación del Defensor del Pueblo en cuanto a «algunos aspectos del funcionamiento de los servicios cuya mejora debía contemplarse, estimándose urgente recomendar el incremento sustancial de la indemnización por pérdida de certificados sin declaración de valor, por entender que el importe actual no cubre los perjuicios que, en la generalidad de los casos, padece el interesado por la pérdida del envío.

Encontrándose en la actualidad la Dirección General de Correos y Telégrafos elaborando un proyecto de modificación de las tarifas actuales... es la intención de este centro directivo atender, en la medida de lo posible, las sugerencias formuladas por ese organismo, en el sentido de aumentar las indemnizaciones que vienen percibiendo los interesados, en los casos de pérdida de los certificados».

No obstante esta decisión de la Administración cuyo estudio se ha seguido en detalle, y a pesar de los evidentes esfuerzos normativos realizados, las quejas recibidas en 1990 continúan, sin duda porque los efectos del esfuerzo acometido todavía no arrojan resultados apreciables, centrándose en torno a los problemas y disfunciones ya conocidos y así los retrasos en el funcionamiento del servicio, pérdidas y deterioros de envíos postales y falta en el reparto de la correspondencia.

Del análisis de las quejas recibidas puede deducirse que la actividad normativa —modificación de tarifas e indemnizaciones—, resulta todavía insuficiente ante la ausencia de una norma de rango adecuado que permita unificar la actual proliferación de las disposiciones existentes. Y que, en todo caso, no se ha llevado a cabo un esfuerzo paralelo en medios personales y materiales suficientes para hacer frente a las disfunciones acusadas.



Así, entre otras, resulta de la queja 8920518, en la que, una vez más, se recogen significativas irregularidades en el reparto de la correspondencia en un medio rural. Ante ellas la Dirección General de Correos nos informa de que el enlace rural de la zona se encuentra suspendido de empleo al estar incurrido en expediente disciplinario, produciéndose, efectivamente, las irregularidades detectadas en el reparto por cuanto las personas contratadas para sustituirle en el desempeño de su función han tardado en asumir el conocimiento de su cometido y del territorio a atender, motivando todo ello el retraso en la normalización del servicio. A ello, según el expresado informe, hay que añadir el imprevisto y desproporcionado incremento del tráfico debido a grandes usuarios a través de entregas masivas.

Como consecuencia de las deficiencias del servicio, indudablemente debidas a la limitación de medios que permitan una adecuada eficacia, puede constatarse el crecimiento paulatino de empresas privadas dedicadas a la prestación de servicios de mensajería y paquetería, como elocuente reacción de los usuarios frente a las deficiencias del servicio de correos.

En resumen, esta institución entiende que desde el año 1988 están detectados y expuestos los diversos problemas que afectan a este servicio, problemas que se centran en dos órdenes, la dispersión normativa y la insuficiencia de medios personales y materiales tratados con eficacia. Por ello, sin perjuicio de reconocer el esfuerzo realizado por la Administración, entiende que éste es insuficiente, y como resultado continúa generando quejas cualitativa y cuantitativamente similares a las de años anteriores.

Individuadamente, estas quejas van encontrando soluciones positivas, pero con carácter general seguirán produciéndose mientras no se aborde decididamente el doble problema normativo y de medios expresado. Mientras ese momento llegue, no cabe al Defensor del Pueblo otra vía que la tramitación, como se ha venido haciendo durante 1990, de las quejas concretas, y el seguimiento esperanzado de la actividad de la administración de correos frente a las disfunciones generales que tiene planteadas, y que quedaron señaladas, resultando inútil su repetición en los sucesivos informes.

Finalmente hemos de acoger en forma positiva algunas iniciativas recientes de la Administración en esta materia, por cuanto suponen una imaginativa mejora del servicio sin aparente incremento de medios personales o materiales. Así, el actual proyecto de recogida de correspondencia en buzones domiciliarios, cuya puesta en práctica esperamos y cuyos resultados tendremos ocasión de exponer a la vista de las manifestaciones de los ciudadanos.

#### 6.4. *RENFE*

Las quejas recibidas en el ámbito de este servicio público en el año 1990, vienen referidas, fundamentalmente, a retrasos, indemnizaciones y petición de nuevas líneas o instalaciones.

Así, la queja motivada por el retraso de dos horas en la llegada del tren, que ocasionó la pérdida de un vuelo con el que el viajero necesitaba conectar (9025646). En su preceptivo informe, RENFE señala que « la Tarifa General dictamina que todo viajero que pruebe haber sufrido determinados daños y perjuicios por incumplimientos imputables a RENFE de su contrato de transporte, tiene derecho a percibir una indemnización compensatoria, cuya cuantía en ningún caso puede sobrepasar el importe satisfecho por el billete y suplementos correspondientes».

Conforme a lo establecido por la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres para el caso de reclamaciones de cuantía inferior a 500.000 pesetas, es competencia de la Junta Arbitral del Transporte el conocer el asunto y fijar en su caso la indemnización. La contestación fue puesta en conocimiento del solicitante al efecto de que formulara su reclamación ante dicha Junta.

El expediente 9004185, contiene queja por la supresión de la estación de Villamarchante (Valencia), que ha planteado a los vecinos serios problemas de transporte. RENFE contesta que dicha estación ha quedado cerrada al servicio de viajeros por Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de

septiembre de 1984. No obstante, RENFE solicitó al Director General de Transportes Terrestres que «... por el Ministerio se establezca un servicio sustitutorio por carretera entre Ribarroja y Villamarchante, que permita a los vecinos de Villamarchante una conexión ferroviaria».

La queja 9009989, solicita la extensión a otros núcleos urbanos del bonotren, válido sólo en el momento de formularse, en el territorio de la Comunidad de Madrid. En el informe de contestación, RENFE expresa que «la experiencia adquirida en los núcleos de grandes aglomeraciones ha puesto de manifiesto que este título de transporte da lugar a un alto nivel de fraude para la compañía», por lo cual, su implantación se ha demorado en otros núcleos. Además, en el plan de transporte de cercanías se va a establecer un control de entradas de viajeros a estaciones con torniquetes, «utilizando como soporte títulos de transporte con banda magnética, que evitará en gran parte el citado fraude».

En la queja 8916772, algunos vecinos de la colonia Los Cármenes, de Chamartín de la Rosa (Madrid) próximo a la estación de Chamartín, ponían de manifiesto, además de las molestias causadas, su temor porque los ruidos y trepidaciones provocados por el paso de los trenes pudiera plantear problemas de seguridad para sus viviendas. En su contestación de 12 de noviembre de 1990, RENFE acompaña un exhaustivo estudio de mediciones realizado en la zona y expone que en el informe del laboratorio central de RENFE «se especifica que los valores de la aceleración son muy bajos y que las vibraciones generadas al paso de los trenes no producen ningún efecto pernicioso en la cimentación de los edificios de la calle Lilas núms. 13 y 14».

En relación con el servicio de trenes de cercanías se han recibido diversas quejas tanto de las cercanías de Madrid (9017490 y otras) como de las de Barcelona (9001603 y otras), en las que se ponían de manifiesto frecuentes incumplimientos de los horarios de estos servicios.

Con respecto a las cercanías de Madrid, en informe de 21 de noviembre de 1990 Renfe informa que «los incumplimientos de horarios durante el mes de mayo pasado, fueron debidos a la rotura de la línea aérea de contacto entre las estaciones de Embajadores y Laguna, y al descarrilamiento de un tren en la zona de cambios de la estación de Móstoles, que tuvo como colofón, el incendio de un tren por parte de airados usuarios sin identificar en la estación de San José de Valderas». Este grave suceso, «obligó a suspender el servicio desde la tarde del día 17, hasta las 5,00 horas del día 21 del mes de mayo».

En el mismo informe se hace constar entre otras medidas adoptadas, que para la línea C-6 (Móstoles), que es la utilizada por mayor número de viajeros —aproximadamente 100.000 viajeros/día— existe un plan previsto consistente en la sustitución paulatina de los trenes hasta ahora utilizados por otros de nueva construcción, así como en la contratación de la instalación de nuevos desvíos para minimizar los efectos sobre la seguridad en el supuesto de averías.

Como consecuencia de la tramitación de las quejas 9001603, 8917794 y otras, la Red informa sobre la línea del Maresme (Barcelona-Matará-Blanes) que «reconociendo la existencia de fallos de puntualidad, debemos señalar que el conjunto de cumplimiento de horario es satisfactorio», cifrando el cumplimiento medio para los meses de enero a julio en un 95,36% de trenes llegados a su hora.

En relación a la supresión de trenes ,manifiesta que las únicas supresiones habidas han sido por avería de las o de instalaciones, «averías que han sido avisadas al público, con la excepción de algunas estaciones en las que la carencia de este servicio lo ha impedido, carencia que será pronto subsanada con nuevas inversiones».

Con respecto a la capacidad insuficiente de los trenes en hora punta, indica que «se da la saturación en los días punta del verano con el movimiento de usuarios hacia las playas, situación que hasta hoy no ha sido posible subsanar por falta de unidades de transporte. La próxima entrega de material permitirá a RENFE aumentar la oferta superando el problema».

Y en cuanto a la falta de seguridad e higiene en las estaciones, añade: «Creemos tener garantizada la seguridad en las estaciones, y el nivel de higiene en ellas entendemos que es aceptable, sin embargo queremos mejorar las condiciones de seguridad e higiene, para lo que se ha hecho este

año una nueva estación en El Masnou y se han invertido 200 millones en mejoras de las estaciones de Mataró y Vilanova, y están previstas nuevas inversiones en la línea.»

Sobre la línea Fuenlabrada-Madrid (C-5), manifiesta que el 24 de septiembre de 1989, con ocasión de la entrada en servicio de un nuevo trazado, que llevaba aparejada la construcción de cuatro nuevas estaciones, se ha registrado un fuerte incremento en el número de viajeros, por lo que fue necesario ampliar la oferta con la incorporación de nuevos trenes, circulando por la línea el máximo número de trenes que permite la potencia de las subestaciones eléctricas de alimentación. Y añade:

«Por otra parte, se ha procedido a convocar reuniones mensuales con las Corporaciones Locales y Asociaciones de vecinos para sistematizar el diálogo con los usuarios. Asimismo se realizan encuestas mensuales entre los viajeros para conocer el estado de opinión y sugerencias válidas para incrementar la calidad.»

## 6.5. Gas

Se han recibido diversas quejas relacionadas con las actuaciones de Gas Madrid, 5. A., fundamentalmente referidas a la continuidad del suministro y a su suspensión por motivos de seguridad.

Así, en la queja 9003709, se plantea, como en otros casos, la eventual irregularidad de un corte del suministro como consecuencia de la inspección de una instalación doméstica.

Sin cuestionar la procedencia de la suspensión del suministro por razones de seguridad, es significativo que en el informe de la Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid correspondiente a esta queja, se subraye como determinante lo establecido en los apartados 6 y 7 del artículo 27 del Reglamento General del Servicio Público de los Combustibles, en cuanto a la responsabilidad de los propietarios en la conservación de las instalaciones de gas comunes al edificio, y la de los usuarios en cuanto a la conservación de sus instalaciones a partir del contador.

El citado reglamento articula un conjunto de obligaciones y responsabilidades que alcanzan también a las compañías suministradoras y a la Administración Pública. En uno sólo de los informes recibidos se hace mención a la obligación, reiteradamente incumplida, de las empresas suministradoras de realizar visitas de inspección periódica que comprendan cada año, como mínimo, un 25 por ciento de los abonados, y en ningún caso se menciona la responsabilidad de los órganos administrativos a los que corresponde el control de la actuación de las compañías concesionarias.

En este sentido, son sintomáticos los informes remitidos por la Consejería de Economía en relación con las quejas 8920434, 8920517 y 9003709, en los que puede leerse:

«1.º Revisados los archivos de la Sección no hay constancia en este Servicio de que se haya presentado en esta Dirección General (órgano administrativo competente en la resolución de la reclamación presentada) durante este año y el 1989 reclamación formulada por los vecinos de la finca.

2.º Se ha solicitado en escrito de fecha 3.5.90 y asimismo telefónicamente a Gas Madrid, 5. A. que emita un informe detallado a la mayor urgencia sobre lo señalado en el escrito recibido, por lo que, tan pronto obre en nuestro poder, se enviará contestación sobre el asunto de referencia a esa Secretaría.»

En el apartado 5.4. del art. 27 del Reglamento antes citado se establece: «De todo corte de suministro se dará cuenta seguidamente al órgano competente de la Comunidad Autónoma, describiendo los hechos y justificando las medidas adoptadas.» Y no parece que este deber legal sea

cumplimentado habitualmente, ya que la Comunidad de Madrid ha diferido su contestación a esta institución a la previa remisión del informe de la Compañía Gas Madrid, S. A..

Cuando éste por fin fue remitido, pudo comprobarse que no se trataba de un informe detallado de carácter complementario del que en su momento debió cumplimentarse en base a lo establecido en el citado art. 27 del Reglamento.

El informe de Gas Madrid, S. A. trasladado a esta institución con ocasión de la investigación abierta a raíz de la queja número 8920434 se limita a hacer una sucinta descripción de los hechos y una breve justificación de las medidas adoptadas, pero ha sido redactado siete meses después de interrumpido el suministro, y previo requerimiento de esta institución.

Por fin, con fecha 12 de marzo de 1990, y como consecuencia de la queja 8809903, la Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid remite a esta institución un informe completo que da contestación a las recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo en fecha 24 de noviembre de 1989. Por cuanto dicho informe recoge claramente los diversos problemas planteados que causan la suspensión del suministro, así como las soluciones y medidas adoptadas por la Comunidad de Madrid, nos permitimos recogerlo seguidamente en forma amplia:

#### «I. Antecedentes

##### 1. Algunas cuestiones técnicas

##### 1.1. En el informe del Defensor del Pueblo se manifiesta:

“Habida cuenta de las diferencias existentes entre uno y otro gas, resulta evidente que las instalaciones no pueden tener las mismas características”.

Es necesario aclarar suficientemente esta cuestión ya que condiciona el resto del problema planteado.

Los técnicos de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, consideran, que si bien el gas manufacturado es de la 1.<sup>a</sup> familia de gases y el gas natural de la 2.<sup>a</sup>, las exigencias reglamentarias a cumplir por las instalaciones receptoras son exactamente las mismas para ambas familias, es decir, que la instalación que es reglamentaria para gas manufacturado lo es también para gas natural.

En lo que se refiere a la diferencia en la presión de distribución entre ambos gases, 10 mB para gas manufacturado y 20 mB para gas natural, en contra de lo que se afirma, no es especialmente significativa, pues, a pesar de la apariencia, no se trata de una presión doble que la otra, ya que son presiones manométricas, es decir, por encima de la presión atmosférica que es de 1013 mB, por lo que en presiones absolutas hay que comparar 1023 con 1033 mB, es decir, que se trata de presiones absolutas extraordinariamente próximas y que por tanto no precisan de diferentes características de las instalaciones para ser soportadas.

En otro aspecto, y a fin de que se comprenda bien la importancia que esta característica, “presión de suministro”, juega en lo que se refiere a las exigencias del material, es conveniente hacer constar, que presiones manométricas entre 50 y 100 mB en una instalación, pueden conseguirse con aire simplemente soplando una persona.

##### 1.2. Cambio de gas manufacturado por gas natural

El Gobierno Central ha propiciado el cambio de gas manufacturado por gas natural en su política energética, dentro del Plan Energético Nacional, lo que ha dado lugar al cambio de gas no sólo en la Comunidad de Madrid, sino en otras comunidades autónomas.

De todos modos hay que distinguir entre el cambio de gas suministrado y las inspecciones periódicas a que viene obligada la empresa suministradora.

En cuanto al cambio de gas el artículo 38 del vigente Reglamento General de Servicio Público de Gases Combustibles dice: “En el supuesto de que las Empresas Suministradoras variasen las

características de gas suministrado, quedan obligadas con los titulares de los contratos en vigor en ese momento a sustituir o adaptar todos los elementos de las instalaciones receptoras afectas por el cambio y aquellos aparatos de utilización declarados en el contrato, y en su caso, el contador, sin que éste pueda reportar ningún coste para el usuario.”.

Se debe deslindar, por tanto, y así lo hace la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid y se recoge en los convenios firmados entre usuarios y compañía Gas Madrid, entre operaciones necesarias en su caso, para adaptación a un nuevo tipo de gas, que si fueran necesarias correrían por cuenta de la Empresa Suministradora en su totalidad de acuerdo con el artículo 38 más arriba citado, y las inspecciones que regularmente debe efectuar la Compañía y que pueden dar lugar a reparaciones y cortes del suministro cuando existen circunstancias que lo hagan indispensable.

Por ello la recomendación 4.<sup>a</sup> en que se aconseja la cuantificación de los costes de acondicionamiento de las instalaciones como consecuencia de la modificación del tipo de gas, no parece que tenga objeto ya que dicha cuantificación interesa y corresponde a la compañía suministradora que deberá correr con el coste de la misma si tuviera que realizarse.

Lo que sí interesa a juicio de la Consejería de Economía es que se deslinden perfectamente las inspecciones y reparaciones derivadas de las mismas y la adecuación de las instalaciones a un nuevo gas cuando fuera necesario. Deslinda que se está exigiendo a la Empresa Gas Madrid, S. A., y se recoge en los convenios que dicha sociedad ha firmado con los usuarios a instancia de la Consejería.

## 2. Inspecciones sistemáticas de las instalaciones

El espíritu del artículo 27 del reglamento es garantizar que las inspecciones que deba efectuar la compañía concesionaria abarquen a la totalidad de los usuarios (25% anual).

Gas Madrid ha interpretado el cumplimiento de esta obligación mediante la aplicación de dos criterios:

- El aleatorio, mediante elección puramente al azar en todo el ámbito de su distribución
- El condicional, en todas y cada una de las actuaciones de la Empresa: altas, averías, cambios, obras, etc., y en todos los casos en que sea solicitado por el usuario.

La Consejería de Economía consideró que estos criterios no garantizaban que cada cuatro años se abarcara a la totalidad de los usuarios y por esta razón ha exigido a Gas Madrid la sustitución de los criterios expuestos, por el de “sistematicidad”, iniciándose su aplicación experimentalmente durante 1988 y en forma definitiva en 1989, conforme a un Plan de Inspecciones Sistemáticas aprobado por la Dirección General de Industria, Energía y Minas.

Los criterios de la Dirección General de Industria han sido el de maximizar la eficacia de las inspecciones al establecer las prioridades a atender.

## 3. Información al usuario en la Comunidad de Madrid

Desde que se comenzó el cambio de gas manufacturado a gas natural, se ha informado detalladamente a todos los ciudadanos (usuarios o no usuarios de gas) que lo han requerido, sobre aspectos técnicos y administrativos así como sobre los cauces que jurídicamente podrían utilizar en las reclamaciones contra la Empresa Suministradora Gas Madrid, S. A.

Posteriormente y en atención a un aumento en el número de consultas recibidas, se ha montado un servicio de información telefónico del que se ha hecho publicidad en los distintos medios de comunicación existentes.

Además del servicio de información telefónico que se ha señalado anteriormente, se ha editado por la Comunidad de Madrid un folleto en el que se detallan los derechos y obligaciones de los usuarios, así como las obligaciones de las empresas suministradoras de gas en relación con los mismos, este folleto es distribuido a todos los usuarios mediante un sistema de reparto de los denominados de “buzoneo”.

#### 4. Cambios de energía

Se informa a los usuarios de las posibilidades de optar por otro tipo de energía, no solamente en el servicio telefónico de la Dirección General de Industria, sino también en cualquiera de los servicios de electricidad y gases líquidos y combustibles que se integran en la misma.

La sustitución de un combustible por otro no implica la necesidad de ningún plazo de transición. Está claro que se puede seguir utilizando gas manufacturado mientras se realiza el cambio a electricidad o gasóleo y que en el cambio a otro tipo de gas (butano, propano) dependerá del estado de la instalación antigua y de que sea o no necesaria nueva instalación.

#### 5. Cortes de suministro de gas

En relación con los cortes de suministro de gas, por parte de Gas Madrid, S. A., la Dirección General de Industria ha tenido en cuenta en primer lugar la absoluta garantía de seguridad que deben ofrecer las instalaciones, criterio que ha guiado al legislador que redactó el Reglamento y que le ha llevado a exigir el corte inmediato del suministro siempre que se detecte alguna fuga de gas. La Dirección General ha intentado por todos los medios y en beneficio de los usuarios suavizar la legislación vigente, (Reglamento General del Servicio Público de Gases Combustibles, Decreto 2913/1973, de 26 de octubre; Real Decreto 3484/1983, de 14 de diciembre, que modifica el art. 27, punto 5.4 del Reglamento General y Normas básicas de instalaciones de gas en edificios habitados), mediante una interpretación no restrictiva.

Y así, teniendo en cuenta las Normas Técnicas para instalaciones de gas utilizadas en la CEE, y las futuras normas básicas a dictar por el Gobierno Central, se le dio una instrucción a la empresa suministradora a tener en cuenta en las revisiones de las instalaciones. Esta instrucción contempla una valoración de las fugas en tres niveles y únicamente permite el corte de suministro inmediato en el nivel último (cuando la fuga a la presión de servicio es superior a 5 litros de gas/hora).

#### 6. Aviso previo de la inspección

En cuanto al anuncio al usuario de que se va a realizar la revisión de sus instalaciones, la primera comunicación la suministra la empresa suministradora con un plazo anterior a la revisión que oscila entre 60 y 90 días.

## II. Medidas tomadas por la Comunidad de Madrid

La Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid ha iniciado las siguientes actuaciones, además de las expresadas anteriormente:

1.º Han sido incorporados acuerdos sobre las cuestiones que a continuación se relacionan en los convenios suscritos entre la empresa Gas Madrid, S. A., Asociaciones de Consumidores y Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, a instancia de la Consejería de Economía de fecha 3 de enero de 1990, 15 de enero de 1990 y 29 de enero de 1990.

## 1. Inspecciones

- a) Información lo más amplia posible a los usuarios por parte de las Asociaciones, de Gas Madrid, 5. A.. y de la Comunidad de Madrid.
- b) Gratuidad de las inspecciones.
- c) Ritmo de inspección de 300 instalaciones individuales diarias.
- d) Prioridad operativa a los usuarios que tengan el suministro del gas cortado.
- e) Establecimiento de la hoja de inspección que se entregará al usuario detallando de forma expresa y exacta donde se encuentra la fuga o fugas y posibles deficiencias de la instalación, salvo que las averías se encuentren en instalaciones empotradas.
- f) Asistencia de Gas Madrid en las zonas afectadas por inspecciones, mediante oficinas móviles.
- g) Asistencia de Gas Madrid, 5. A.. a las comunidades de propietarios y usuarios individuales sobre: presupuesto de reparación, contenido y calidad, rapidez de actuación.
- h) Reanudación del suministro en el plazo máximo de un día hábil desde la comunicación a Gas Madrid de la certificación del fin de los trabajos.
- i) Control de las empresas instaladoras en todo el proceso operativo por parte de la Administración y de Gas Madrid, S. A..

## 2. Ayudas y financiación de las reparaciones

Se establece un baremo a efectos de cálculo de subvenciones, así como los documentos y circunstancias que debe reunir el solicitante con cargo a un fondo creado por Gas Madrid, 5. A.. y en el que participaran Comunidad de Madrid y Ayuntamiento de Madrid de la forma que ambas corporaciones tienen determinada, de forma complementaria.

## 3. Comisiones de Seguimiento

La Consejería de Economía crea la Comisión de Seguimiento del Plan de Inspecciones del Gas y la Comisión de Seguimiento de Ayudas y Financiación, ambas con participación ciudadana.

## 4. Área de arbitraje

Se establecerá un sistema operativo de arbitraje a fin de solventar los problemas que surjan en la aplicación de los convenios, y en el desarrollo del plan de inspecciones.

## 5. Acuerdos con el Ayuntamiento de Madrid

La Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid están estableciendo un sistema de coordinación a fin de hacer operativo, unitario y más sencillo para el usuario el apoyo que ambas instituciones le prestan en los problemas relacionados con el suministro de gas.»

A la vista de dichas medidas, el Defensor del Pueblo ha continuado el seguimiento puntual de las quejas que se reciben en esta materia, para mantener su valoración sobre el impacto de las medidas adoptadas por la Comunidad de Madrid y, en su caso, recomendar otras nuevas que puedan precisarse.

## 7. ADMINISTRACION SANITARIA

### 7.1. *Sistema de salud*

#### 7.1.1. *Ley General de Sanidad: desarrollo reglamentario*

En el informe del pasado año se resaltó la necesidad de impulsar el desarrollo reglamentario de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, a fin de hacer efectivo el reconocimiento constitucional del derecho de todos los ciudadanos a la protección de la salud. En efecto, todavía son diversos los aspectos pendientes del citado desarrollo, siendo, de otro lado, conveniente la refundición de buena parte de la muy dispersa y abundante legislación sanitaria vigente.

En este sentido, un significativo número de quejas formuladas ante esta Institución lo han sido en relación con el artículo 14 de la Ley General de Sanidad, que señala que los poderes públicos procederán, mediante el correspondiente desarrollo normativo, a la aplicación de la facultad de elección de médico en la atención primaria del área de salud, eligiéndose en el conjunto de la ciudad, cuando se trate de núcleos de población de más de 250.000 habitantes (quejas 9001362; 9013524, entre otras).

Todas estas quejas ponen de manifiesto bien que se ha cambiado a los asegurados el facultativo de medicina general al que figuraban adscritos, como consecuencia de la reorganización del mapa sanitario o bien que, formulada la solicitud para cambiar a un facultativo de otra zona, no se ha llevado a cabo dicho cambio.

La aplicación de la reforma reflejada en la referida ley, que debe armonizarse con la sucesiva asunción de competencias por las comunidades autónomas, no se ha culminado todavía, circunstancia por la que, en la actualidad, el derecho de elección de médico únicamente puede ejercitarse dentro de la zona de salud a la que se figure adscrito, tal y como señala el artículo 112 de la Ley General de la Seguridad Social.

Es preciso, por consiguiente, insistir en la necesidad de profundizar en el desarrollo normativo de la Ley General de Sanidad, a fin de poder alcanzar así los objetivos que en la misma se señalan.

#### 7.1.2. *Derechos de los usuarios del sistema sanitario público*

Los derechos de los usuarios de los servicios del sistema sanitario público que, respecto de las distintas administraciones sanitarias, establece el artículo 10 de la Ley General de Sanidad, han motivado la formulación de diversas quejas sobre esta materia y el desarrollo por esta institución de diferentes actuaciones tendentes a garantizar los mismos.

El derecho a la información sobre los servicios sanitarios a los que se puede acceder y sobre los requisitos necesarios para su uso, reflejado en el punto dos del precitado artículo, motivó la tramitación de una queja en la que se detallaba un defecto en la información facilitada por personal del sistema nacional de salud, que produjo una significativa demora en dispensarse la asistencia adecuada.

En el informe facilitado por la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud, de Santa Cruz de Tenerife, se reflejó que, efectivamente, en la situación planteada se había omitido la debida información a los usuarios del sistema sanitario público, añadiéndose, por otra parte, que se habían adoptado las medidas necesarias tendentes a evitar situaciones como la comentada (queja 9020134).

El derecho a que se dé, en términos comprensibles, al usuario y a sus familiares o allegados, información completa y continuada, verbal y escrita, sobre el proceso de enfermedad, incluyendo diagnóstico, pronóstico y alternativas de tratamiento, establecido en el apartado quinto del citado



artículo, ha dado lugar a la realización de las correspondientes actuaciones, como consecuencia de la tramitación de una queja sobre esta materia, cuya investigación se encuentra todavía en curso (queja 9017576).

El derecho a que quede constancia por escrito del proceso de enfermedad y a recibir, al finalizar la estancia del usuario en una institución hospitalaria, el informe de alta, a que hace referencia el apartado once del señalado artículo, ha dado lugar también a la realización de diferentes actuaciones, en relación con diversas quejas en las que se exponía haberse infringido tal derecho (quejas 9011455; 9029269).

Mención especial merece la primera de las citadas quejas, referida al Hospital «Ramón y Cajal», de Madrid, al informar la Administración que no era posible emitir el informe clínico correspondiente, al no existir, en la actualidad, documentación alguna sobre el paciente, circunstancia que ha obligado a continuar la investigación iniciada, a fin de conocer el procedimiento establecido en el citado hospital para hacer efectivo el derecho de los usuarios del sistema sanitario público a que quede constancia del proceso de enfermedad.

En relación con este derecho, durante el período al que se contrae el presente informe se ha finalizado la investigación iniciada sobre el registro de enfermos en el Hospital de Cruces-Baracaldo que, tal y como se señaló en el informe del pasado año, dio lugar a que se formulara una recomendación, en orden a que se procediera al registro de todos los enfermos, independientemente de la naturaleza del proceso de enfermedad y del destino de los mismos, al objeto de que quedara constancia de las asistencias dispensadas, permitiendo analizar y evaluar la atención prestada, así como, en su caso, dictar la oportuna resolución administrativa sobre las reclamaciones formuladas. En efecto, el Servicio Vasco de Salud informó que se había procedido a informatizar el área de urgencia hospitalaria y que todo enfermo que accedía a los servicios era automáticamente registrado (queja 8808736).

El derecho a utilizar las vías de reclamación y a recibir respuesta por escrito en los plazos reglamentarios, establecido en el apartado duodécimo del repetido artículo, ha motivado asimismo la tramitación de algunas quejas sobre esta materia (quejas 8903265, 8912313 y 8918615).

La primera de las quejas reseñadas, en la que se indicaba que, habiéndose formulado reclamación ante el Servicio de Atención al Paciente, del Ambulatorio «Ebro Viejo», de Zaragoza, no se había dictado resolución alguna, motivó que se formulara una sugerencia a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud, de Zaragoza, en orden a que se resolviera expresamente la reclamación formulada por el promovente de la queja, finalizándose las actuaciones al aceptarse y ponerse en práctica tal sugerencia.

En la segunda de las quejas reflejadas, se exponía que habiéndose formulado hasta once reclamaciones ante el Servicio de Atención al Paciente del Hospital Xeral de Vigo, especialmente sobre las condiciones de la alimentación, no se había obtenido respuesta por escrito.

De favorable cabe calificar el resultado de las actuaciones desarrolladas, por cuanto, de una parte, se dictó resolución sobre cada una de las reclamaciones y, por otra, la Administración refería la adopción de diferentes medidas en relación con el contenido de las mismas (vgr, implantación de bandejas isotérmicas; creación de una unidad de dietética; nuevas planillas de dietas).

En la tercera de estas quejas, se indicaba que se había autorizado la realización de una necropsia, sin que ni el Servicio de Atención al Paciente ni el de Anatomía Patológica, ambos del Hospital General de Asturias, informaran al promovente de la queja sobre el resultado de tal prueba, al carecerse de datos sobre la misma, circunstancia por la que se interpuso la oportuna reclamación, sin que se dictara resolución alguna. En el informe emitido por la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de Asturias se resaltó la existencia de disfunciones administrativas entre diferentes servicios médicos, que habían exigido dictar la correspondiente norma para evitar tales situaciones, y que se había procedido a informar debidamente al promovente de la queja.

### 7.1.3. *Prevención y promoción de la salud*

La Ley General de Sanidad, en su artículo 8, considera como actividad fundamental del sistema sanitario la realización de los estudios epidemiológicos necesarios para orientar con mayor eficacia la prevención de los riesgos para la salud, así como la planificación y evaluación sanitaria.

La formulación de diversas quejas en las que se exponía el grave problema que representa la inoculación del virus de la hepatitis, afirmándose que era consecuencia de transfusiones de sangre efectuadas en centros sanitarios, motivó que el Defensor del Pueblo, destacando los resultados de los estudios epidemiológicos realizados en hospitales del sistema nacional de salud, que demuestran que el responsable de un significativo porcentaje de las hepatitis post-transfusionales es el virus de la hepatitis C (VHC), y el reciente descubrimiento de reactivos para la detección de anticuerpos frente al mismo, diera traslado de la situación planteada al Ministerio de Sanidad y Consumo, preconizando la obligatoriedad de la prueba de detección de anticuerpos de tal virus.

En este sentido, se subrayó la necesidad de establecer cuantas medidas de carácter técnico fueran posibles, en relación con la hemodonación y uso de la sangre extraída con fin transfusional, al objeto de que por el citado Departamento se valorara la oportunidad de que las donaciones de sangre y productos sanguíneos que se realicen en los centros del sistema nacional de salud, sean sometidas a la detección de anticuerpos (anti-VHC), mediante las pruebas serológicas autorizadas al efecto.

El Ministerio de Sanidad y Consumo, tras significar que se había resuelto el problema del abastecimiento de reactivos, señaló que se estaba elaborando una Orden Ministerial, que debía ser sometida al Consejo Interterritorial de Salud, imponiendo con carácter general la obligatoriedad de tal prueba.

Finalmente, la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo, de 3 de octubre de 1990, estableció, con carácter general, la citada obligatoriedad.

De otra parte, en el informe correspondiente al año 1986, se destacó la preocupación de esta institución en relación con el incremento experimentado en los estudios radiológicos efectuados a los usuarios de los servicios públicos sanitarios, tal y como se infería de los datos publicados por el Ministerio de Sanidad y Consumo, resaltando la necesidad de adoptar las medidas necesarias para evitar los posibles riesgos derivados de la exposición a las radiaciones ionizantes.

En esta materia, cabe registrar la publicación del Real Decreto 1132/1990, de 14 de septiembre, por el que se establecen medidas fundamentales de protección radiológica de las personas sometidas a exámenes y tratamientos médicos, así como la creación de unidades de protección radiológica en centros sanitarios del sistema nacional de salud, prevista por la Circular 7/1990, de 5 de noviembre, del Instituto Nacional de la Salud.

### 7.1.4. *Listas de espera*

Durante el año al que corresponde el presente informe se han seguido recibiendo quejas que hacen referencia a la excesiva extensión de las listas de espera, tanto para la realización de determinadas pruebas de diagnóstico como de intervenciones quirúrgicas, en algunos centros sanitarios.

En las diferentes actuaciones desarrolladas sobre esta materia se constatan, efectivamente, períodos de espera más largos de lo razonablemente deseado, observándose situaciones de especial demora.

En primer término, es de subrayar una investigación iniciada y aún no concluida sobre el control de las listas de espera en el Hospital «Ramón y Cajal» de Madrid, detectándose la existencia de importantes disfunciones en la gestión de las mismas (quejas 9001757 y 9002687).

En la primera de las citadas quejas, se señalaba que, habiéndose programado en el año 1986 una intervención quirúrgica (colecistitis) en el referido centro, la misma no se había realizado, sin que tan siquiera se hubiera notificado al interesado la razón de tal circunstancia, añadiéndose que el paciente se vio obligado a acudir el 30 de noviembre de 1989 al Servicio de Urgencias y falleció días después, como consecuencia del proceso de enfermedad diagnosticado en el año 1986.

En la segunda de ellas, el reclamante significaba, igualmente, que estaba pendiente de una intervención (cadera derecha) programada en el año 1981, sin que se hubiera llevado a cabo.

En los informes emitidos por la Administración a este respecto, se puntualizó que en el centro sanitario citado no constaba que dichas intervenciones estuvieran programadas, afirmación desvirtuada, en el segundo de los casos citados, al aportar el promovente de la queja informes clínicos del servicio médico del hospital, en los que se detallaba la necesidad de la intervención quirúrgica y se indicaba que se cursaría aviso para el correspondiente ingreso.

Asimismo, es de subrayar la preocupante situación que, respecto del asunto que nos ocupa, se deriva de las manifestaciones de especialistas médicos del centro, recogidas por los medios de comunicación social, que refieren la posible existencia de errores administrativos en la gestión de dichas listas de espera, sufridos al centralizarse las mismas en enero de 1989, al no haberse incorporado a la lista única la totalidad de los enfermos que figuraban en la programación que tenía establecida cada uno de los servicios del hospital.

Ante tal circunstancia, esta institución, sin perjuicio de las actuaciones que exija la investigación en marcha, ha resaltado la necesidad de que en el reseñado hospital se adopten cuantas medidas sean precisas, a fin de evitar situaciones como las señaladas.

La excesiva extensión de la lista de espera para la realización de determinadas pruebas de sensibilización en el Servicio de Alergia del Hospital de La Princesa, de Madrid, que alcanzaba hasta dos años, motivó la intervención de esta institución, con ocasión de la tramitación de una queja de esta naturaleza.

En el informe emitido por la Administración se hacía referencia a la adopción de diversas medidas que permitirían reducir la citada lista (queja 9003174).

En esta línea, la demora de varios meses en realizarse una prueba de diagnóstico (ecografía) en el Ambulatorio «Hermanos Marín» de Madrid, que, por otra parte, era precisa para que los especialistas pudieran emitir el correspondiente dictamen, dio lugar a que se planteara tal situación a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de Madrid, que informó sobre la puesta en marcha de programas especiales para reducir dichas listas (queja 8919042).

Igualmente, es de reseñar otra queja relativa a una intervención quirúrgica programada en junio de 1988 (hipertrofia de amígdala y adenoides) en el Hospital de Monforte de Lemos (Lugo), desconociéndose la fecha en que podría efectuarse la citada intervención.

Ante el informe emitido por la Administración, en el que se señalaba que tal demora obedecía a la existencia de otras patologías a las que se había concedido prioridad, se resaltó que la existencia de otras patologías más graves, que, evidentemente, deben tener un tratamiento prioritario, en modo alguno puede soslayar el largo tiempo transcurrido desde que se programó la intervención y la legítima pretensión del promovente. De favorable cabe calificar la solución del problema, al informar la Administración sobre la entrada en vigor de un «programa de tardes» para intervenciones de otorrinolaringología, interviniéndose al paciente (queja 8919681).

La insuficiencia de especialistas en determinadas áreas hospitalarias y el elevado porcentaje de ocupación de algunos servicios médicos, que condicionan notablemente este importante asunto, se

han puesto de manifiesto en la tramitación de otras quejas sobre esta materia (quejas 9019324 y 8918717).

En la primera de las quejas citadas, la intervención (coxartrosis), programada en enero de 1990 en el Hospital «La Paz», de Madrid, se demoró un elevado número de meses, como consecuencia de existir una dotación insuficiente de anestesistas en dicho centro, tal y como informó la Administración, circunstancia que alteró la programación de los quirófanos, al atenderse únicamente los casos de urgencia y los de urgencia diferida.

En la segunda de ellas, la alta ocupación de los servicios de oftalmología del Hospital «Doce de Octubre», también de Madrid, motivó que una intervención quirúrgica (cataratas), programada en marzo de 1990, estuviera prevista para el año 1991. Iniciada la oportuna investigación, la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de Madrid resaltó, por una parte, el incremento de los niveles de actuación de dicho servicio en el curso del ejercicio de 1990 y, por otra, la realización de la intervención que precisaba el promovente de la queja.

El notable retraso en llevarse a cabo una intervención, calificada como de carácter estético, ocasionó que el Defensor del Pueblo, a la vista de los informes clínicos aportados por la promovente de la queja, resaltara el criterio expuesto por especialistas médicos que determinaban la necesidad de tal intervención, señalando el Director Provincial del Instituto Nacional de la Salud de León que, conocido el caso planteado a partir del escrito enviado por esta Institución, se remitió a la paciente al Complejo Hospitalario de dicha ciudad, resolviéndose satisfactoriamente el problema (queja 9024543).

La permanencia en lista de espera del Servicio de Cirugía Plástica del Hospital «La Paz», de Madrid, para efectuar otra intervención quirúrgica (lipodistrofia), durante más de cuatro años, se resolvió satisfactoriamente al informar la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Consumo que, efectuadas las gestiones oportunas para dar la solución más inmediata, la paciente fue sometida al correspondiente estudio preoperatorio en el Hospital «Ramón y Cajal», también de Madrid (queja 9017467).

Igualmente, una intervención programada (cataratas) en el mismo Hospital «Ramón y Cajal», de Madrid, en agosto de 1989, se efectuó el 12 de junio de 1990, informando la Administración que, una vez considerado el caso expuesto en el escrito de queja, se sugirió la conveniencia de tener en cuenta otras alternativas para acortar el tiempo de espera, de modo que se realizó la intervención en el Hospital «Santa Cristina» por un facultativo que se encuentra realizando un programa complementario de reducción de lista de espera en este último centro (queja 9001598).

Atención especial merece la investigación recientemente iniciada con ocasión de la admisión a trámite de una queja, en la que se expone que, en el mes de mayo de 1988, la paciente acudió al Hospital «Virgen de la Salud» de Toledo, en donde, en el período comprendido entre el 6 de mayo y el 23 de septiembre de 1988, se efectuaron diversas pruebas, en el curso de las cuales se advirtió la existencia de un quiste, determinándose la necesidad de efectuar una biopsia, siendo incluida la paciente en la lista de espera. Se añade, asimismo, que transcurrido un año sin que tal prueba se efectuara, se recabó información sobre cuando podría llevarse a cabo, sin recibirse contestación al respecto, viéndose obligada la interesada a acudir a medios ajenos a la Seguridad Social, en donde, con fecha 23 de septiembre de 1989, se procedió a la correspondiente intervención, sin que todavía el citado hospital del sector público la hubiera citado (queja 9024262).

La necesidad de reducir tiempos de espera tan dilatados, exige intensificar los programas dirigidos a tal finalidad, ampliándolos a aquellas instituciones sanitarias que, en función de la demanda o presión asistencial, así lo aconsejen.

#### 7.1.5. Servicios de urgencia del sistema sanitario público

En el informe del pasado año se resaltó el satisfactorio nivel de implantación de las recomendaciones reflejadas en el estudio que, sobre los servicios de urgencia del sistema sanitario público, realizó el Defensor del Pueblo en 1988, que dieron lugar al desarrollo de programas especiales de inversiones, así como a la consiguiente potenciación de la estructura, tanto material como personal, de estos servicios, encontrándose todavía algún programa en fase de ejecución (vgr. Hospital «Doce de Octubre», de Madrid).

Entre otros aspectos, se hacía referencia a la inminente puesta en marcha de un número telefónico de tres cifras para urgencias sanitarias, necesidad reiteradamente puesta de manifiesto por esta institución y que ha comenzado a hacerse efectiva a primeros de 1990. No obstante, y por lo que se refiere concretamente a la unidad de coordinación interhospitalaria de Madrid (061), se ha podido constatar la limitación de sus posibilidades de actuación, al continuar sin implantarse la conexión informática con los distintos centros sanitarios de la Comunidad Autónoma, lo que dificulta en extremo disponer de la información precisa para efectuar una adecuada distribución de las demandas de asistencia en función de los recursos disponibles.

En el período al que se refiere el presente informe, se han efectuado además diversas actuaciones, en orden al seguimiento de las medidas adoptadas.

En este sentido, se han mantenido diversas entrevistas con el Director Territorial del Instituto Nacional de la Salud en la Comunidad Autónoma de Madrid -quien ha prestado una efectiva colaboración a esta institución-, en el curso de las cuales, entre otros aspectos, se han analizado los resultados, estructura y contenido de la auditoria interna efectuada en las distintas áreas de urgencia de los centros sanitarios ubicados en la Comunidad Autónoma, medida propugnada en una de las recomendaciones reflejadas en el estudio realizado por el Defensor del Pueblo.

Fruto de tales auditorias, publicadas en diferentes volúmenes, ha sido la formulación, para su puesta en práctica, de diferentes recomendaciones o conclusiones. Entre estas, se señalan:

— Que existe una gran disparidad en la relación entre el personal médico de guardia y la demanda y el número de camas de los hospitales. Esto sugiere que en la confección de las plantillas médicas de urgencia no se consideran estos parámetros uniformemente.

— Que no existe paralelismo entre los índices de personal médico y de enfermería.

— Que los hospitales que tienen plantillas más reducidas en relación con la demanda son los de las localidades de la periferia.

— Que la especialidad de pediatría es la que presenta una menor dotación de recursos en relación con la demanda

— Que los índices en relación con el número de exploraciones son en general inferiores para traumatología, que para medicina interna y cirugía general.

— Que destaca la escasa actividad quirúrgica.

— Que en los centros que tienen mayor plantilla de médicos en relación con la demanda no se observa una disminución del tiempo de permanencia en el área de los pacientes atendidos.

— Que hay una gran variabilidad en la dotación de recursos de enfermería en relación con la demanda. La desigual proporción entre el número de ATS y auxiliares de clínica sugiere que no se utiliza un criterio homogéneo en la distribución de ambas categorías.

Tales auditorias, que tienen su origen en el reseñado estudio del Defensor del Pueblo y que vienen a complementar las recomendaciones contenidas en él, permitirán establecer programas de mejora de la calidad asistencial en los servicios sanitarios de urgencia, siendo de destacar, una vez más, la colaboración prestada a esta Institución por la Administración competente en este importante problema.

### 7.1.6. Centros y servicios concertados

La notable tardanza, por la insuficiente dotación de ambulancias, en el traslado de un paciente desde el Hospital «La Paz» al Hospital «Ramón y Cajal», ambos de Madrid, para la realización de una prueba de diagnóstico (T.A.C.) prescrita por los especialistas médicos, traslado que se demoró durante seis horas y media aún cuando el proceso de enfermedad revestía una especial gravedad, como lo demuestra el hecho de que, tras observarse el resultado de la prueba, los especialistas determinaron la conveniencia de intervenir con carácter urgente, motivó la admisión a trámite de la queja en cuestión, resaltándose, en el curso de las diferentes actuaciones desarrolladas, la absoluta necesidad de iniciar cuantas acciones fueran precisas para obviar tales situaciones.

En el informe emitido por la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Consumo se señaló que, teniendo en cuenta lo expuesto en la queja y, asimismo, otros antecedentes en el mismo sentido, se ha estudiado la posibilidad de no prorrogar los conciertos, habiéndose iniciado los estudios pertinentes para realizar el correspondiente concurso de todo el transporte de enfermos, con el necesario número de vehículos que se consideren más idóneos, a fin de adecuar la zonificación existente en los conciertos de ambulancias a todas las áreas sanitarias de la Comunidad Autónoma de Madrid (queja 8913595).

Asimismo, son de subrayar las actuaciones desarrolladas en este ámbito con ocasión de la tramitación de una queja, relativa al procedimiento establecido en el suministro de servicios concertados de oxígeno a domicilio.

En concreto, el promovente señalaba que personado en el Servicio de Urgencias de la Seguridad Social de Zaragoza, tras exponer el grave proceso que padecía su hija, formuló demanda de oxígeno, limitándose dicho servicio a facilitar el número telefónico de la empresa concertada que, a pesar de que la llamada telefónica se efectuó desde el propio centro sanitario, le exigió, en un primer momento, acudir a su domicilio para comprobar la veracidad de la llamada, y, posteriormente, una vez averada la misma, el correspondiente modelo P-10, circunstancia por la que nuevamente debió ponerse en contacto con el Servicio de Urgencias, suministrándose el oxígeno tres horas después de haberlo demandado.

En un primer informe, la Administración señaló que dicho servicio estaba concertado y que en la solicitud de asistencia sanitaria formulada por el interesado existió desgraciadamente un procedimiento incorrecto, que conllevó la demora en el suministro de oxígeno.

No compartiendo esta institución las afirmaciones del órgano administrativo afectado, se señaló, en este sentido, que, independientemente de que la prestación de oxígeno esté o no concertada, la necesidad de evitar situaciones como la expuesta obliga a resaltar el hecho de que el interesado demandó asistencia sanitaria, que, por otra parte, revestía carácter de urgencia, en un centro sanitario, dispensándose la misma con una demora de tres horas, actuación que, en el criterio de esta Institución, en modo alguno se compadece con el principio de eficacia recogido en el artículo 103.1 de la Constitución Española.

Igualmente, se recordó que los servicios de urgencia tienen como finalidad la inmediata asistencia facultativa en aquellos estados y situaciones que por su índole y gravedad así lo requieran, sin que pueda ser óbice para ello el hecho de que el servicio demandado sea o no concertado, ya que la responsabilidad última de la asistencia sanitaria corresponde a la Administración pública sanitaria.

A la vista de las precedentes consideraciones, entre otras, el Defensor del Pueblo formuló una recomendación a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de Zaragoza, en orden a que se impartieran las instrucciones oportunas, a fin de que, una vez demandada y determinada la necesidad de prestación de oxigenoterapia domiciliaria, los servicios de urgencia extrahospitalaria

inicien directamente actuaciones, tendentes a dispensar lo más rápidamente posible la asistencia que precise el usuario, evitándose así demoras que puedan ser perjudiciales para el debido tratamiento.

Finalmente, la citada Dirección Provincial comunicó la aceptación y puesta en práctica de dicha recomendación (queja 8903265).

#### *7.1.7. Actuaciones en el ámbito hospitalario*

Un significativo número de quejas relativas al sistema de salud está referido a la estructura, organización y funcionamiento de los centros hospitalarios.

La difusión, por diferentes medios de comunicación social, de la existencia de carencias en el traslado de las personas fallecidas en el Hospital «Gregorio Marañón», de Madrid, circunstancia que, en ocasiones, ocasionaba que durante amplios períodos de tiempo permanecieran en la misma habitación personas fallecidas y enfermos ingresados, motivó la apertura de oficio de la correspondiente investigación, informando la Consejería de Salud de la Comunidad Autónoma de Madrid sobre la adopción de las medidas oportunas que, en la actualidad, permiten efectuar, con la rapidez que la situación requiere, el traslado de las personas fallecidas (queja 9001815).

Igualmente, la publicación, en diversos medios de comunicación social, del inminente riesgo de pérdida de visión en el ojo izquierdo de un niño malagueño de siete años, incluido en lista de espera desde hacia diez meses, si no se efectuaba, con carácter urgente, la oportuna intervención, que, por otra parte, no podía realizarse en la Comunidad Autónoma de Andalucía, al carecerse de la instalación precisa (viteotromo), dio lugar a iniciar de oficio las correspondientes actuaciones, informando el Servicio Andaluz de Salud sobre los trámites efectuados, y resaltándose que se había adquirido el citado aparato (queja 9013262).

La existencia, en el Hospital «Doce de Octubre», de Madrid, de una unidad de transplante de médula ósea que permanece cerrada, aún cuando se ha efectuado la mayor parte de la inversión necesaria para su funcionamiento, existiendo, por otra parte, una notable lista de espera para las intervenciones de esta naturaleza, produjo la iniciación de la oportuna investigación, señalando la Administración la previsión de que la unidad estará funcionando a pleno rendimiento en los primeros meses del año 1991 (queja 9022322).

Las dificultades para acceder al área de urgencia hospitalaria del Hospital «Juan Canalejo», de La Coruña, como consecuencia de que dicho acceso era utilizado por el servicio municipal de grúas, se resolvió satisfactoriamente al informar, tanto la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud como el Ayuntamiento de La Coruña, que se habían adoptado diversas medidas para resolver la situación (acceso por otras vías; modificación de la ubicación del depósito municipal) (queja 8903954).

El desconocimiento, por parte del personal del Hospital «Virgen de la Salud», de Toledo, del plan de evacuación del centro y de las medidas a adoptar en situaciones de emergencia, motivó la tramitación de otra queja, informando el Instituto Nacional de la Salud que se procedía a distribuir un «plan de actuaciones del personal en caso de incendios», que sería remitido a los responsables de las unidades del hospital, a fin de difundirlo entre todos los componentes del mismo (queja 8911663).

Las disfunciones existentes en el centro de traumatología del Hospital «Nuestra Señora de la Candelaria», de Santa Cruz de Tenerife, que se concretaban en que pacientes de traumatología eran ingresados en plantas dedicadas a cirugía maxilofacial, en las inadecuadas condiciones higiénicas, en la escasez de materiales sanitarios y otros, se resolvieron positivamente al ubicarse los enfermos en sus plantas correspondientes, una vez finalizadas las obras que originaron tal desplazamiento, al

ampliarse la plantilla de especialistas y la disponibilidad de quirófanos y al efectuarse un seguimiento de la limpieza del centro (queja 8915276).

La insuficiente dotación de médicos especialistas en la Unidad de Cuidados Intensivos de Pediatría del Hospital «Reina Sofía», de Córdoba, motivó, igualmente, la intervención de esta institución, finalizando las actuaciones con el incremento de la dotación de especialistas de dicha unidad (queja 8916450).

Asimismo, se recogió la pretensión de un elevado número de pacientes y personal sanitario del Centro Nacional de Investigación Clínica y Medicina Preventiva «Carlos III», que referían la existencia de deficiencias, tanto estructurales como de organización, como consecuencia de camas sin utilizar por falta de personal auxiliar sanitario y carencia de radiólogos y anestelistas, informando la dirección del citado Instituto que se encontraba en fase avanzada el proceso de selección de personal auxiliar sanitario y que se habían ya incorporado al centro facultativos de las reseñadas especialidades (quejas 9019540 y 9021414).

#### *7.1.8. Actuaciones en el ámbito extrahospitalario*

Tal y como se señalaba en el informe del pasado año, la aplicación de la reforma que la Ley General de Sanidad establece en el ámbito de la asistencia primaria ha producido un significativo número de quejas, especialmente sobre la configuración de las estructuras básicas de salud.

Es preciso reiterar que en tanto no se lleve a cabo la implantación generalizada de los equipos de atención primaria, previstos en el Real Decreto 137/1984, de 11 de enero, sobre estructuras básicas de salud, y contemplados en el título III de la Ley General de Sanidad, subsistirán las actuales diferencias entre la población adscrita a dichos equipos y la que mantiene la estructura tradicional, condicionando, de otra parte, la libre elección de médico.

En este aspecto, es de resaltar, no obstante, el acuerdo suscrito el 18 de enero de 1990, entre las representaciones de la Administración sanitaria del Estado y de las centrales sindicales, presentes en la Mesa Sectorial prevista en el artículo 31 de la Ley 9/1987, de 11 de junio, mediante el que se garantiza que en el año 1992 se habrá llevado a cabo la total implantación de la organización de atención primaria reflejada en la Ley General de Sanidad, lo que permitirá un notable avance del desarrollo a que se está haciendo referencia.

Entre otras actuaciones llevadas a cabo en esta materia, puede señalarse la relativa a la queja formulada por los alcaldes de los municipios de Arcos de las Salinas y de Torrijas, ambos de la provincia de Teruel, quienes mostraban su disconformidad con la configuración de la zona de salud de Sarrión, a la que pertenecen aquellas localidades, señalando que las especiales condiciones de las mismas exigían el establecimiento de un subcentro de salud o unidad asistencial.

Analizada la documentación aportada por los promoventes de la queja se pudo comprobar que, efectivamente, las especiales condiciones climatológicas de la zona y la distancia existente entre el lugar de ubicación del centro de salud y las citadas localidades exigían un tratamiento peculiar, a la luz de lo señalado en el Real Decreto 137/1984, sobre estructuras básicas de salud, dándose traslado de la situación planteada a la Diputación General de Aragón y a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud.

Sobre este problema, la Diputación General de Aragón remitió a esta Institución el dictamen del Comité de Ordenación Sanitaria, en el que se recogía el acuerdo de proponer la creación de un Punto de Atención Continuada en Arcos de las Salinas para atender a este municipio y al de Torrijas, por su aislamiento y distancia del centro de salud de Sarrión. Por su parte, el Instituto Nacional de la Salud



significó que se había alcanzado el acuerdo de prestar en el primero de los municipios citados, durante el invierno, una asistencia médica continuada durante las veinticuatro horas del día, a causa de las condiciones climatológicas de la zona, acuerdo incorporado al reglamento interno del centro de salud (quejas 9007564 y 9008001).

La tramitación de otra queja, en la que se refería que tradicionalmente se desplazaba a la localidad de Valdemoro de la Sierra (Cuenca) el médico titular, quien comunicó a la población asegurada que, de no serle abonada la cantidad de 43.000 pts. al mes, ya no se desplazaría al reseñado municipio, motivó que la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de Cuenca incoara el correspondiente expediente disciplinario al citado facultativo, indicando, por otra parte, que la mencionada localidad se incluía en la zona de salud dependiente del centro de salud de Cañete (queja 8918941).

El problema sanitario suscitado en la localidad de Pizarro (Cáceres), como consecuencia de carecer de médico y de ATS, circunstancia que obligaba a los asegurados a desplazarse, se subsanó, al informar la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud, que al estar constituido y en funcionamiento el equipo de atención primaria de Miajadas, zona a la que pertenece la señalada localidad de Pizarro, desde el 1 de junio de 1990 vienen desplazándose un facultativo y un ATS, dos horas diarias, de lunes a viernes, cubriéndose el servicio de domingos y festivos por el citado equipo (queja 9001476).

En igual sentido, la Asociación de Vecinos de Los Urrutias (Murcia) refería la deficiente infraestructura sanitaria de la citada localidad y de la de Los Nietos, lo que obligaba a que la población asegurada tuviera que efectuar frecuentes desplazamientos, problema que, tal y como señaló la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud, quedó resuelto, al desplazarse a dichas localidades un facultativo del municipio de El Algar (queja 8915865).

#### *7.1.9. Donación y trasplantes de órganos*

En el informe del pasado año se resaltaba que se había planteado ante el Ministerio de Sanidad y Consumo la necesidad de adoptar todas aquellas medidas que, tendentes a potenciar la insuficiente donación de órganos, pudieran establecerse.

Sobre este asunto, el coordinador nacional de trasplantes refirió el desarrollo de diferentes actuaciones, en relación con las campañas de donación de órganos, habiéndose mantenido contactos con las asociaciones de enfermos, la ONCE y la Cruz Roja, en orden a la realización de campañas nacionales a gran escala.

Igualmente, se subrayaron las acciones dirigidas a la creación de una organización de trasplantes en la zona centro, encargada específicamente de incrementar el número de extracciones mediante la acreditación de establecimientos y la creación de equipos móviles de extracción; a la reconsideración del tamaño de las listas de espera de acuerdo con la capacidad de cada centro; y a la unificación de listas, con prioridad para determinados colectivos.

Por último, se resaltó el acuerdo del Consejo Interterritorial de Salud, sobre priorización de niños hiperinmunizados, y la iniciación de la vertebración de la sanidad estatal en materia de trasplantes, como paso previo al desarrollo de programas de intercambio para trasplantes a nivel nacional (queja 8902114).

#### *7.1.10. Dotación de recursos humanos*

En este aspecto es preciso resaltar, en primer término, aquellas quejas que, si bien refieren deficiencias en la asistencia sanitaria especializada, derivadas de la insuficiente dotación de personal médico especializado, están en relación con las solicitudes de reintegro de los gastos efectuados en medios ajenos a la Seguridad Social, como consecuencia de las reseñadas insuficiencias.

Del contenido de dichas quejas y del resultado de las actuaciones desarrolladas, se desprende una especial incidencia en especialidades consideradas deficitarias, como son, entre otras, las de anestesiología, reanimación, oftalmología, psiquiatría y radiodiagnóstico.

Debe insistirse, por consiguiente, en la necesidad de seguir incrementando la oferta de plazas docentes, garantizándose, paralelamente, la calidad de la formación, a fin de obviar los graves inconvenientes derivados de la insuficiencia de estos especialistas que aún existe en algunos hospitales públicos.

Sobre el régimen de guardias y de descansos del personal sanitario al servicio de la Seguridad Social, se han seguido recibiendo quejas, en las que se señala el elevado número de horas que deben realizarse, dada la periodicidad de las guardias, con la consiguiente repercusión negativa en la calidad asistencial. Subrayando la inexistencia de un marco mínimo de referencia que articule tanto el predominante interés social de las prestaciones de la Seguridad Social, como los derechos al descanso y a limitación de jornada que poseen las personas que atienden aquellos servicios, el Defensor del Pueblo ha insistido en la necesidad de proceder al establecimiento del citado marco jurídico, informando el Ministerio de Sanidad y Consumo que el futuro Estatuto-Marco regulará, entre otras materias, el régimen de guardias y descansos del personal de las instituciones sanitarias (quejas 9014575 y 9024432, entre otras).

Especial referencia merece el problema surgido en relación con un niño de ocho años, calificado con un porcentaje de minusvalía del 66 por 100 por padecer parálisis cerebral infantil, quien si bien acudía regularmente a un colegio de educación especial de Vitoria, tenía serias dificultades para compatibilizar el seguimiento del programa escolar y el de rehabilitación que debía efectuar en los centros sanitarios, a causa de los desplazamientos y otros factores (queja 9003668).

Planteadas la situación ante el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, se informó que el mismo tiene la intención de dotar progresivamente de fisioterapeutas al sistema educativo, con el fin de que los alumnos que lo precisen puedan recibir esta atención en los propios centros escolares, resaltándose la próxima convocatoria de estas plazas para atender a las necesidades existentes (queja 9003668).

## 7.2. *Salud mental*

### 7.2.1. *Consideraciones generales*

A lo largo de los últimos años se han venido recibiendo un significativo número de quejas, que hacen referencia a distintas facetas del funcionamiento del sistema público de salud, en su vertiente de la salud mental, a las que se ha hecho referencia en los distintos informes anuales a las Cortes Generales.

La Ley General de Sanidad, en su artículo 20, establece el marco de las actuaciones relativas a la salud mental, sobre la base de la plena integración y total equiparación del enfermo mental a las demás personas que requieran servicios sanitarios y sociales.

Partiendo de estas consideraciones, y como señaló el Defensor del Pueblo, en la sesión celebrada el día 8 de mayo de 1990 en el Congreso de los Diputados (Comisión del Defensor del Pueblo), se ha

iniciado una investigación sobre los centros de internamiento psiquiátrico, con la pretensión de obtener un conocimiento real y directo de la situación de la asistencia sanitaria de este carácter.

En cumplimiento y desarrollo de este programa, se está procediendo por los asesores de esta institución a visitar diferentes hospitales psiquiátricos provinciales y unidades de psiquiatría de hospitales generales, con el ánimo de cooperar en la búsqueda de la mejora de la prestación de este importante sector de la actividad sanitaria.

Si bien el hecho de no haber culminado todavía el señalado estudio impide un análisis amplio de la estructura, organización y funcionamiento del sistema de salud mental, es posible, al menos, avanzar conclusiones particulares en relación con los centros y unidades hasta ahora visitados, en función de la situación observada en el momento de efectuarse la investigación, sin perjuicio de la valoración global que se efectúe una vez finalizada la misma.

De este modo, puede señalarse lo siguiente:

— La deficiente atención que los servicios sanitarios públicos prestan al cuidado de la salud mental, siendo insuficientes las prestaciones sanitarias que ofrece el sistema de Seguridad Social en materia de asistencia psiquiátrica.

— Las notables diferencias en el grado de implantación de la reforma psiquiátrica reflejada en la Ley General de Sanidad y en el informe de la Comisión Ministerial para la Reforma Psiquiátrica (abril de 1985), pudiendo calificarse de nula o escasa en algunas Comunidades Autónomas.

— La existencia, en algunas Comunidades Autónomas, de diferentes administraciones públicas con competencias en materia de salud mental, sin que ninguna de ellas asuma un enfoque global del conjunto de necesidades de la población, manteniéndose servicios psiquiátricos con diferente evolución, estructura y tipo de demanda, sin una estructura común que asegure una actuación coordinada de las mismas.

— El desempeño, en la práctica, de funciones de asilo y de cobertura social, y no terapéuticas, por parte de algunos hospitales.

— La existencia, en centros de internamiento psiquiátrico, de un significativo porcentaje de usuarios que precisan atenciones de carácter social, más que psiquiátricas.

### *7.2.2. Unidades psiquiátricas de hospitales generales*

Durante 1990 se han visitado las unidades psiquiátricas del Hospital «Marqués de Valdecilla» de Santander, Hospital Clínico de Zaragoza, Hospital Provincial de La Rioja, Complejo Hospitalario de Ciudad Real, Hospital Clínico de Salamanca y Hospital Clínico de Barcelona.

Entre los aspectos contemplados, puede destacarse:

— Una elevada presión sobre la actividad asistencial desarrollada por la unidad, que se traduce en un porcentaje de utilización superior al cien por cien y, consiguientemente, en la imposibilidad de atender adecuadamente toda la demanda de ingreso debidamente justificada (vgr. Hospital «Marqués de Valdecilla», de Santander; Hospital Clínico de Zaragoza y Hospital Clínico de Barcelona).

— La existencia de algún paciente que podría ser internado, si bien, una vez delimitado el riesgo, se evita tal internamiento, por el señalado déficit de camas, aún cuando debería valorarse más detenidamente el posible riesgo posterior (vgr. Hospital Provincial de La Rioja, Hospital «Marqués de Valdecilla» y Hospital Clínico de Zaragoza).

— La estancia de enfermos psiquiátricos en diferentes servicios médicos del hospital general, como consecuencia de no poder hacer frente los recursos estructurales de la unidad de psiquiatría a la demanda asistencial de esta naturaleza (vgr. Hospital «Marqués de Valdecilla»).

— La existencia, en la unidad de agudos del hospital, de enfermos crónicos (diagnosticados y con historia clínica) que, una vez compensado el cuadro que motivó el ingreso, no precisan la acción terapéutica de la unidad (vgr. Hospital «Marqués de Valdecilla» y Hospital Clínico de Zaragoza).

— Las altas de enfermos que precisan uno u otro tipo de tratamiento psiquiátrico o de carácter social a prestar por estructuras que no existen en la Comunidad (vgr. Cantabria, Rioja y Aragón).

— La existencia de deficiencias estructurales en las unidades visitadas, como son la escasa capacidad de la sala de estar (Hospital Clínico de Zaragoza), y la insuficiente dotación de baños y duchas, máxime si se tiene en cuenta las especiales características de algunos de estos pacientes (vgr. Hospital Clínico de Salamanca y Hospital Clínico de Zaragoza).

### 7.2.3. Centros de internamiento psiquiátrico

Durante al año 1990, se han visitado los siguientes hospitales psiquiátricos: Complejo Sanitario, de Plasencia (Cáceres); Hospital «Nuestra Señora del Pilar», de Zaragoza; Hospital «Reina Sofía», de Logroño, Centro de Rehabilitación de Parayas (Cantabria); Hospital Regional de Asturias y Hospital Provincial de Ciudad Real.

En cada uno de estos hospitales se han visitado las instalaciones, observándose, de una parte, la infraestructura y el equipamiento y, de otra, su funcionamiento. Las visitas se han realizado en el último semestre del año y, por consiguiente, a la situación existente en dicho momento han de quedar referidos los comentarios particulares reflejados, que, como se ha indicado, son un mero avance de las conclusiones que se obtengan, una vez finalizada la investigación que está en marcha.

En consecuencia, puede indicarse lo siguiente:

— El elevado porcentaje de enfermos ingresados, cuyo último internamiento dura más de diez años (vgr., el 61 por 100 en la Comunidad de Cantabria; el 75 por 100 en el Hospital «Nuestra Señora del Pilar», de Zaragoza; el 70 por 100 en el Complejo Sanitario de Plasencia).

— El elevado número de enfermos crónicos, de edad muy avanzada y con discapacidades físicas, población muy deteriorada e hiperinstitucionalizada.

— Las graves carencias en materia de alojamiento de los usuarios de algunos centros, siendo de resaltar, en este aspecto, la existencia de dormitorios en donde se ubican de 13 a 18 camas, una próxima a la otra, sin división alguna (Hospital «Nuestra Señora del Pilar», de Zaragoza); habitaciones de nueve camas con una extensión aproximada de 40 metros (Complejo Sanitario de Plasencia), aspectos que, en el criterio de esta institución, impiden la debida intimidad.

— El deficiente equipamiento y dotación de algunos centros, que se traduce en el insuficiente número de baños y aseos y en la inexistencia de taquillas o armarios para los enfermos (Hospital «Nuestra Señora del Pilar», de Zaragoza); en salas de estar y de recreo de limitada capacidad y sin adecuadas instalaciones de extracción de aire, lo que produce un ambiente difícilmente respirable (vgr. Complejo de Plasencia y Hospital «Nuestra Señora del Pilar» de Zaragoza).

— La falta de correspondencia entre la dotación de personal y la población a asistir (vgr. Complejo Sanitario, de Plasencia; Hospital «Nuestra Señora del Pilar», de Zaragoza, Hospital «Reina Sofía», de Logroño).

— La escasa o nula implantación de actividades de laborterapia y de terapia ocupacional, que, con un enfoque dinámico y participativo, se adecuen a los planes terapéuticos, con lo que se propician actitudes pasivas por parte de los usuarios del centro, quienes no desarrollan actividad alguna (vgr. Complejo Sanitario de Plasencia; Hospital «Nuestra Señora del Pilar», de Zaragoza; Hospital «Reina Sofía», de Logroño).

— La inexistencia de estructuras intermedias de apoyo coordinadas por el hospital para una adecuada atención a los pacientes, como son centros de día, talleres protegidos, residencias a medio camino, etc. (Comunidades Autónomas de Extremadura, Cantabria, La Rioja y Aragón).

#### *7.2.4. La hospitalización psiquiátrica como prestación de la Seguridad Social*

Una vez más ha de insistirse en el grave problema que supone la falta de cobertura, por parte de la Seguridad Social, de la hospitalización psiquiátrica, con la consecuencia, para los enfermos mentales o para sus familias, de tener que sufragar los gastos de internamiento.

Si bien no existe traba alguna para el interilamiento en centros psiquiátricos, cuando así proceda, de beneficiarios de la Seguridad Social, en estos supuestos el paciente debe sufragar los gastos de hospitalización aún cuando haya sido remitido por facultativos de la Seguridad Social, como consecuencia de la inexistencia de camas en las instituciones sanitarias de la misma.

En este sentido, parece oportuno traer a colación la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre esta materia, que establece que cuando son los propios facultativos de la Seguridad Social quienes prescriben el internamiento, por ser este necesario para el tratamiento del proceso que los beneficiarios padecen y no pueda llevarse a cabo dicho internamiento por la entidad gestora, ha de concluirse que se trata de una prestación comprendida dentro de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, que debe correr a cargo de la misma conforme a lo dispuesto en el artículo 19.1 del Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre, estando, en consecuencia, obligada la Seguridad Social a rembolsar los gastos ocasionados por el internamiento del beneficiario.

### *7.3. Asistencia sanitaria*

#### *7.3.1. Asistencia sanitaria de la Seguridad Social*

La publicación del Real Decreto 1088/1989, de 8 de septiembre, sobre extensión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las personas sin recursos económicos suficientes, supuso un importante avance en la consecución de la previsión contenida en el artículo 3.2 de la Ley General de Sanidad, que establece que la asistencia sanitaria pública se extenderá a toda la población española, necesidad reiterada por esta institución en los sucesivos informes anuales.

Sobre este aspecto, se planteó ante esta institución el grave problema que representaba para aquellas personas que carecen de domicilio fijo el no poder acceder a la prestación establecida en el citado Real Decreto 1088/1989, indicándose que, formulada solicitud para el reconocimiento de tal derecho, fue desestimada por el simple hecho de no aportar certificado de residencia.

En tal sentido, se exponía que las personas que carecen de domicilio estable no pueden aportar certificado del ayuntamiento comprensivo del lugar de residencia, requisito establecido en la Resolución de 29 de diciembre de 1989, de la Secretaría General de Asistencia Sanitaria, por la que se establece el procedimiento de tramitación de los expedientes de reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria a las personas sin recursos económicos suficientes en el ámbito de gestión del Instituto Nacional de la Salud.

Tal circunstancia —se añadía— impide el reconocimiento del derecho a estas personas, aún cuando reunieran las condiciones exigidas para ser beneficiarios de las prestaciones, como son carecer de recursos económicos suficientes y no estar incluidas en régimen alguno de la Seguridad Social, ni en la asistencia sanitaria benéfica.

En efecto, tanto la resolución anteriormente citada como la Circular 18/1989, de 29 de diciembre, de la Dirección General del Instituto Nacional de la Salud, sobre ejecución de trámites para el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria a la población sin recursos económicos suficientes, exigen certificación del ayuntamiento, comprensiva del lugar de residencia.

Resaltando la realidad social, que demuestra la existencia de un apreciable número de personas, muchas de ellas necesitadas de asistencia sanitaria, que carecen de domicilio y, por tanto, como se ha señalado, tienen dificultades para aportar el certificado del lugar de residencia, se dio traslado de la situación planteada al Ministerio de Sanidad y Consumo, señalando la necesidad de adoptar cuantas medidas fueran precisas, en orden a reconocer el derecho a la asistencia sanitaria a las personas sin recursos, que carezcan de domicilio.

En el informe emitido por el citado Departamento, se señaló que, a la vista del escrito de esta institución, se había establecido contacto con diversas direcciones provinciales del Instituto Nacional de la Salud, a fin de conocer la incidencia de este supuesto y la forma en que se resuelve el problema planteado, añadiéndose que la solución adoptada ha sido considerar como domicilio de las personas que carecen del mismo el de las entidades a través de las que habían presentado su solicitud, esto es, Caritas o los servicios sociales de los ayuntamientos, y resolviéndose de este modo favorablemente el problema (queja 9016216).

El reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria a una persona mayor de veintiséis años, que se encontraba desempleada, por un período de seis meses, motivó la actuación de esta institución, informando la Dirección Provincial del Instituto Social de la Marina de La Coruña sobre la solución favorable de la situación planteada, dado que, una vez aclaradas las dudas en la interpretación dada por algún funcionario a una nota interior sobre esta materia, se reconoció a la promovente el derecho a la asistencia sanitaria con duración ilimitada (queja 8906066).

De otra parte, un problema relativo a la facturación del coste de la asistencia sanitaria prestada en el Hospital «Ramón y Cajal», de Madrid, a un beneficiario de la Seguridad Social, se resolvió favorablemente al reconocer la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de Madrid que no le correspondía al interesado soportar el coste de la asistencia dispensada, al tener la condición de beneficiario de la Seguridad Social (queja 8912254).

Asimismo, se puso en conocimiento del Servicio Andaluz de Salud la especial situación de un enfermo, quien, al precisar, según informes médicos, asistencia en un centro especializado, formuló solicitud en tal sentido, sin que se resolviera la misma, a pesar de tener que acudir periódicamente a los servicios de urgencia.

De favorable cabe calificar la solución del asunto planteado, al informar dicho Servicio que el paciente fue citado en un centro especializado (queja 8905889).

### *7.3.2. Prestación farmacéutica de la Seguridad Social*

En relación con la recomendación formulada por esta institución, en orden a incluir, en el catálogo de efectos y accesorios de la prestación farmacéutica de la Seguridad Social, las jeringas que, para el oportuno tratamiento, precisan los diabéticos, a la que se hizo referencia en informes anteriores, el Ministerio de Sanidad y Consumo, en fecha 8 de mayo de 1990, informó que, tras los estudios necesarios sobre la oportunidad y conveniencia de dicha inclusión, se consideraba que es conveniente adoptar la medida recomendada, tanto desde el punto de vista sanitario como de equiparación con las prestaciones que ya tienen reconocidas otros colectivos de enfermos crónicos (quejas 8711865; 8809442; 8810559 y otras).

Sobre este mismo asunto, se ha tramitado una queja formulada por enfermos diabéticos residentes en la localidad de Villagarcía del Llano (Cuenca), en la que referían que, como consecuencia de la enfermedad que padecen, precisan periódicamente suministrarse insulina, para lo cual requieren jeringuillas que deben ir a recoger a la capital de la provincia, distante 115 kilómetros de su localidad.

Asumiendo el criterio expuesto por esta institución, el Instituto Nacional de la Salud señaló que, en lo sucesivo, las entregas de este material se enviarán a los centros de salud más próximos al domicilio de los pacientes y, en los supuestos en los que no exista centro de salud, se remitirán directamente al asegurado, resolviéndose así satisfactoriamente el problema planteado (queja 9015411).

Igualmente, la inadecuación de las agujas de las jeringas facilitadas por el Servicio Valenciano de Salud a un enfermo dio lugar al desarrollo de la correspondiente investigación y a que por parte de la inspección médica del citado Servicio se procediera a la comprobación de tales agujas, llegándose a la conclusión de que las mismas correspondían a un lote defectuoso y suministrándose, en la actualidad, jeringas que no causan ninguna molestia (queja 9015185).

En relación con las quejas formuladas por asociaciones de fenilcetonúricos, que refieren los graves inconvenientes existentes para adquirir los productos especiales que precisan estos enfermos, la Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios del Ministerio de Sanidad y Consumo ha informado, por una parte, que el Instituto Nacional de la Salud ha incluido dentro de la prestación farmacéutica los productos básicos para la alimentación de estas personas y, por otra, que se está estudiando la posibilidad de importar, a través del Departamento de Medicamentos Extranjeros, los alimentos que precisan dichos enfermos, continuando la tramitación de la queja por lo que al último aspecto señalado se refiere (quejas 8905588 y 8918671).

Por lo que respecta a los productos especiales sin gluten, que precisan los enfermos celíacos, el Ministerio de Sanidad y Consumo ha informado que existe el proyecto de regular los productos dieto-terapéuticos como una prestación más de la Seguridad Social, añadiéndose que en esta regulación se estudiarán, entre otros, los problemas que se plantean a las personas que presentan la enfermedad celíaca (quejas 8813484 y 9018416).

### *7.3.3. Reintegro de gastos*

Durante el año 1990, las quejas formuladas sobre los diferentes aspectos que integran el sistema de reintegro de gastos han reproducido, sustancialmente, los extremos a los que se hacía referencia en informes anteriores.

Así, en relación con la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de Madrid, persisten las lógicas reclamaciones de los usuarios por la extraordinaria demora en dictarse resolución expresa sobre las solicitudes de reintegro de gastos presentadas.

En el informe del pasado año, una vez comprobada tal demora en la sustanciación de los expedientes de esta naturaleza, se resaltaba la necesidad de adoptar las medidas oportunas, a fin de poder así dar cumplimiento al principio de eficacia que exige a la Administración Pública el artículo 103.1 de la Constitución.

Del informe emitido a este respecto por el Ministerio de Sanidad y Consumo, en el que se señalaba la inminente adopción de diversas medidas (medios informáticos; incremento de personal), se infería la pronta resolución de este problema.

No obstante, a lo largo de 1990 se han continuado recibiendo quejas, que ponían de manifiesto que tal disfunción permanecía, constatándose una incomprensible demora en dictar resolución.

A título de ejemplo, pueden citarse los siguientes supuestos:

<i>Queja</i>	<i>Fecha solicitud</i>	<i>Fecha resolución</i>
8906758	Noviembre 1988	Pendiente
9001504	Enero 1989	Junio 1990
9011237	Octubre 1988	Abril 1990
9026157	Junio 1988	Pendiente
9026157	Septiembre 1989	Pendiente

Dentro de esta materia, debe traerse asimismo a colación una queja en la que se señalaba que, como consecuencia de la percepción indebida, por parte de personal sanitario, de cantidades exigidas al asegurado, éste había formulado hacía varios años la solicitud del reintegro de tales gastos, sin que se hubiera dictado resolución alguna.

Haciendo referencia a la existencia de una descoordinación administrativa, que conllevó que el expediente se mantuviera en suspenso, la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de Asturias, señaló que, con carácter urgente, se procedía a dictar instrucciones a las unidades correspondientes para proceder a subsanar tal error (queja 9024331).

Asumiendo el criterio preconizado por esta institución, en relación con la interpretación que debe darse al primer apartado del artículo 108 de la Ley General de la Seguridad Social, la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de Valladolid procedió a reintegrar al promovente de una queja la totalidad de los gastos efectuados en la adquisición de un vehículo para inválidos, respecto al que, en un primer momento, únicamente había abonado el cincuenta por ciento de su importe (queja 8918258).

Igualmente, se asumió el criterio de esta institución en un supuesto de imposibilidad de sufragar la facturación formulada por un centro privado, dada la frágil economía familiar, aún cuando posteriormente se resarcieran los gastos mediante el correspondiente reintegro. De este modo la Seguridad Social asumió directamente el coste del tratamiento (queja 9014523).

Asimismo, resultaron positivas las actuaciones desarrolladas en otros aspectos, como son: reintegro por tratamiento rehabilitador a domicilio; utilización de taxis para acceder a tratamientos ambulatorios, cuando el estado del paciente aconseja tal medio de transporte; y defectos en el material (escayola) utilizado en un centro sanitario (quejas 8915303; 8910389 y 8905616).

Una mención especial merece el análisis de aquellas quejas en las que se resalta la desestimación de las solicitudes de reintegro de gastos formuladas, bien por presuntos errores de diagnóstico y terapéuticos del personal del sistema nacional de salud, bien por la excesiva demora en prestarse la asistencia sanitaria demandada, cuando esta reviste carácter urgente.

En estos supuestos, existe, a juicio de esta institución, una excesiva rigidez en la interpretación dada al artículo 18 del Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre, pudiendo afirmarse que la actuación administrativa no se corresponde con el criterio jurisprudencial sobre esta materia.

En el curso de las diferentes actuaciones desarrolladas sobre este asunto, pudo detectarse un error en el diagnóstico emitido por los facultativos de la Seguridad Social, reconocido por la propia Administración, sin que, a pesar de ello, se haya estimado la solicitud de reintegro de los gastos efectuados por la utilización de medios ajenos a la Seguridad Social.

En efecto, el artículo 18 del Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre, contempla, entre los supuestos que dan lugar al reintegro de gastos, el de la denegación injustificada de asistencia. Por su parte, es criterio jurisprudencial constante que el error de diagnóstico se equipara o subsume en el



citado supuesto de denegación injustificada. Por ello, se formuló una sugerencia en orden a satisfacer la solicitud de reintegro de gastos formulada por el promovente de la queja, por entender que la utilización de la medicina privada lo fue precisamente por denegación de la asistencia adecuada en la Seguridad Social, a causa del citado error de diagnóstico, y ser además urgente la prestación de dicha asistencia.

Sin entrar en el fondo del asunto planteado, ni desvirtuar los razonamientos jurídicos reflejados en la citada sugerencia, la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Consumo se limitó a señalar que «aún en el caso de existir error de diagnóstico debe valorarse y determinarse si, al detectarse este, hubo necesidad inmediata de actuación asistencial ajena, o si por el contrario hubo un tiempo para, en base al más reciente diagnóstico, solicitar de nuevo la asistencia sanitaria de la Seguridad Social». Sin embargo, tal criterio no puede compartirse, desde el momento en que los gastos reclamados correspondían exclusivamente a la consulta y a las pruebas que permitieron advenir tal error (queja 8805715).

Igualmente, se detectó la excesiva demora en llevarse a cabo una intervención quirúrgica (quiste hidatídico), cuya necesidad se determinó el 15 de abril de 1988, como consecuencia del retraso sufrido en la realización de las correspondientes pruebas de diagnóstico, pruebas que los propios especialistas de la Seguridad Social han reconocido que, en estos casos, se efectúan en un plazo máximo de quince a veinte días. Esta circunstancia motivó que se formulara una sugerencia, resaltando el criterio jurisprudencial de que la demora excesiva en la prestación es equiparable a la denegación injustificada de asistencia, uno de los supuestos contemplados en el citado Decreto, máxime si se tiene en cuenta que en el caso comentado el ciudadano se dirigió reiteradamente a diversas entidades sanitarias a la espera de tratamiento, sin conseguirlo, con menoscabo y perjuicio para su salud. No se ha recibido la contestación de la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Consumo sobre esta sugerencia en el momento de concluir la redacción de este informe (queja 8812165).

Por último, y por lo que se refiere a los criterios de aplicación del artículo 108 de la Ley General de la Seguridad Social, a los gastos de desplazamiento de enfermos a centros sanitarios de distinta provincia de la de origen, a la cuantía de las dietas concedidas a enfermos y al traslado de cadáveres de las personas fallecidas en centro sanitario de localidad distinta de la de su residencia habitual, aspectos a los que se hacía referencia en el informe del pasado año y respecto de los que, en su momento, el Defensor del Pueblo formuló otras tantas recomendaciones, no se han producido avances sustanciales, al no haberse publicado todavía la reglamentación a la que hizo referencia la Administración.

#### *7.4. Actividad farmacéutica y control de medicamentos*

La publicación de la Orden de 1 de febrero de 1990, por la que se establecen los modelos oficiales de receta médica para la prestación farmacéutica en el sistema nacional de salud, ha permitido el establecimiento de la receta para tratamientos de larga duración, en cuya necesidad había insistido reiteradamente esta Institución.

Durante el año 1990, las quejas formuladas han seguido haciendo hincapié en las restricciones legales existentes para el establecimiento de nuevas oficinas de farmacia (queja 9018704, entre otras).

En este sentido, parece oportuno traer a colación una queja formulada por los alcaldes de siete municipios de la provincia de Lérida, que referían que, estando en trámite el expediente de apertura de una oficina de farmacia en la localidad de Llavorsí, diferentes farmacéuticos, titulares de oficinas de farmacia próximas, han formulado solicitudes para incorporarse al procedimiento como interesados, si bien una vez que les ha sido adjudicada la oficina objeto de concurso, han ido sucesivamente

renunciando a ella, circunstancia que está dilatando el procedimiento incoado, con la consiguiente repercusión negativa para la población, dada la carencia del servicio de farmacia en dicha localidad.

Independientemente de lo establecido en la Orden del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social de 21 de noviembre de 1979, que desarrolla el Real Decreto 909/1978, por el que se regula el establecimiento, transmisión e integración de las oficinas de farmacia, se dio traslado de la situación planteada al Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad de Cataluña, resaltando el interés público y el carácter esencial del servicio farmacéutico, para garantizar el acceso de la población afectada al servicio de farmacia, en tanto concluía la tramitación del expediente.

En el informe emitido por dicho Departamento, se señala el estado de tramitación del expediente de apertura de la oficina de farmacia, indicándose, además, que se está elaborando un borrador de anteproyecto de ley de ordenación farmacéutica, en el que se tiene en cuenta, al fijar las bases del procedimiento, la cuestión suscitada por el Defensor del Pueblo (queja 8906074).

Por otra parte, la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, señala los criterios con arreglo a los que las administraciones sanitarias con competencia en la materia deben realizar la ordenación de las oficinas de farmacia, estableciendo un nuevo marco jurídico que ha de posibilitar la solución de este problema, si bien es preciso esperar al correspondiente desarrollo reglamentario.

Este desarrollo reglamentario habría de tener el contenido necesario para eliminar las citadas restricciones, en la línea de los principios «pro apertura» y «pro libertad», en los que se basa la abundante y uniforme jurisprudencia del Tribunal Supremo en esta materia. De este modo, habrían de superarse los obstáculos actualmente existentes para la apertura de nuevas oficinas de farmacia, derivados básicamente de la interpretación restrictiva que, respecto de la normativa aplicable, efectúan usualmente el Consejo General y los Colegios Oficiales de Farmacéuticos, a los que se ha delegado la resolución de los expedientes de apertura, evitándose, de otro lado, la excesiva litigiosidad existente sobre este aspecto.

En definitiva, el desarrollo de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, habría de responder al reparto equilibrado de los establecimientos farmacéuticos en función de las necesidades de los usuarios, conforme exige el interés general, y sin que pueda prevalecer el interés particular que podría representar la oposición de los farmacéuticos ya establecidos a la apertura de nuevas oficinas de farmacia.

#### *7.5. Limitación en la venta y uso del tabaco*

Tal y como consta en informes anteriores, esta institución ha venido propugnando la necesidad de adoptar medidas destinadas no solo a reducir la inducción al consumo de tabaco, sino también a promover los legítimos derechos a la protección de la salud de los no fumadores.

El Real Decreto 192/1988, de 4 de marzo, estableció unas normas básicas sobre limitación en la venta y uso del tabaco, que vinieron, desde el punto de vista normativo, a dar un principio de solución al problema existente, si bien esta institución es consciente de que el grado de cumplimiento de la citada norma no es el deseable.

En este sentido, las quejas formuladas refieren bien el incumplimiento de las medidas legales establecidas, bien la inactividad de la Administración para hacer cumplir tales medidas.

Entre otras actuaciones, se tramitó una queja formulada por personal de la Compañía Telefónica Nacional de España en Baleares, que señalaba que, en los locales en donde prestan servicio, el público puede ser atendido por personal fumador, resaltando, por otra parte, que parte del personal desarrolla su actividad en locales cerrados con poca o nula ventilación, produciéndose el consiguiente riesgo para la población no fumadora.

En el informe emitido por la Dirección Provincial de la citada Compañía, se señaló que se habían dictado instrucciones para la aplicación del Decreto 192/1988 y que, en las dependencias afectadas por tal norma, se ha procedido a la señalización y a la división del espacio en dos zonas, una de no fumadores y otra de fumadores (queja 9021202).

Asimismo, el incumplimiento de la repetida norma en un colegio público de Madrid, situación que persistía a pesar del acta levantada por inspectores de la Dirección General de Salud de la Comunidad Autónoma, ha dado lugar al inicio de la correspondiente investigación, todavía en trámite (queja 9003443).

#### 7.6. *Colegiación de profesionales sanitarios*

En este aspecto, se ha seguido insistiendo en la necesidad de que los colegios profesionales acomoden su actuación al criterio jurisprudencial existente en materia de colegiación de especialistas con título profesional expedido por universidades hispanoamericanas, homologado por el Ministerio de Educación y Ciencia al título español.

Así, puede citarse una queja formulada por diferentes licenciados en medicina por la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina), título que ha sido homologado por el Ministerio de Educación y Ciencia, los cuales referían que, habiendo solicitado la incorporación al Colegio Oficial de Médicos de Cáceres, se les había exigido, con carácter previo a dicha incorporación, la superación de una prueba de aptitud. Esta circunstancia motivó que el Defensor del Pueblo tuviera que invocar la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que establece el criterio de que la negativa al ejercicio profesional o la exigencia de una previa prueba o examen vulneraría el principio de igualdad, resolviéndose satisfactoriamente el asunto planteado, al informar la citada corporación que se había procedido a colegiar a los facultativos sin exigir la realización de la reseñada prueba (queja 8916751).

Igualmente, se ha iniciado una investigación, todavía en curso, en relación con otra queja, en la que el reclamante refiere que, estando en posesión del correspondiente título, homologado por el Ministerio de Educación y Ciencia al título español de licenciado en odontología, se solicitó la incorporación al Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Zaragoza, sin que se haya llevado a cabo la incorporación, y sin que tan siquiera se haya dictado resolución sobre la solicitud formulada (queja 9027757).

#### 7.7. *Otros aspectos de la Administración sanitaria*

Un significativo número de las quejas formuladas se refieren a aspectos de la Administración sanitaria que difícilmente pueden sistematizarse en apartados propios, dada la diversidad y naturaleza de las mismas.

Entre otros aspectos, se han desarrollado actuaciones sobre asuntos tan dispares como son: la modificación de un concierto suscrito entre un centro asistencial y la Administración, sin existir denuncia previa, resolviéndose satisfactoriamente la situación planteada, al reconocer el Servicio Vasco de Salud el derecho de la entidad concertada a percibir la cantidad de 3.230.820 pesetas por servicios médicos prestados y no abonados (queja 8611528); el desempeño de funciones asistenciales por personal no sanitario (queja 8905011); las deficientes condiciones higiénico-sanitarias de un establecimiento dedicado a custodia y cuidado de perros (queja 8901428); la potenciación de la estructura de las Unidades de Valoración Médica de las Incapacidades (queja 9004733); proveedores de instituciones sanitarias (queja 9013667); actividades molestas derivadas de instalaciones de centro sanitario (queja 8901594); extracciones de sangre mediante equipos móviles (queja 9010413).

## 7.8. *Consumo*

Se tratan en este apartado diversas quejas relativas específicamente a la defensa de los consumidores y usuarios, sin perjuicio de aquellos aspectos del consumo que tienen su reflejo en otros capítulos del presente informe, en asuntos tales como el transporte, la vivienda, el teléfono y otros.

En función del volumen de quejas de esta naturaleza, destacan las que hacen referencia al procedimiento administrativo seguido por los organismos con competencia específica en materia de consumo, y especialmente al desconocimiento que tiene el reclamante sobre las actuaciones desarrolladas por la Administración y, en su caso, sobre las medidas adoptadas en defensa de los consumidores y usuarios (quejas 8908174; 900070 y 9011306).

La necesidad de establecer procedimientos eficaces para la defensa de los consumidores y usuarios, conllevó la admisión a trámite de tales quejas obteniéndose una solución satisfactoria de las mismas, por cuanto, de una parte, la Administración señaló que se había iniciado el procedimiento sancionador contra las empresas denunciadas, que finalizó con la imposición de sanción y, de otra, se informó adecuadamente al reclamante sobre las medidas adoptadas.

La práctica desarrollada por diversas empresas, que unilateralmente deciden la reserva, envío y cargo en la cuenta del cliente, salvo indicación expresa en contra, de determinados bienes, no solicitados por aquel, ha de considerarse, en el criterio de esta institución, como contraria a la buena fe y justo equilibrio de las contraprestaciones, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10.1 .c) de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, en relación con las condiciones generales de los contratos.

Resaltando tal precepto, se dio traslado al Instituto Nacional de Consumo de sendas quejas que hacen referencia a tal situación (quejas 8912962 y 9003169).

En la primera de ellas, se ponía de manifiesto la práctica desarrollada por una compañía aseguradora, que en comunicación enviada a sus asegurados ofertaba un determinado servicio, señalando que si dicha oferta no era rechazada expresamente se entendía que era aceptada y sería enviada y facturada.

Sobre este asunto, el Instituto Nacional de Consumo informó sobre la anulación del sistema de opción negativa que practicaba la citada compañía aseguradora, resolviéndose así satisfactoriamente la pretensión deducida ante esta institución.

En la segunda de ellas, se hacía referencia a la práctica realizada por una empresa editorial, que había decidido unilateralmente el envío y cargo en la cuenta del cliente, salvo indicación expresa en contra, de un apéndice de un diccionario enciclopédico, no solicitado por aquel. A este respecto, el Instituto Nacional de Consumo informó a esta institución que, en efecto, la práctica descrita supone, por una parte, la imposición al consumidor de una obligación de hacer (comunicar a la empresa su negativa en un plazo determinado), que resulta inaceptable desde la perspectiva jurídica y, por otra, el uso indebido de una autorización otorgada por el cliente, toda vez que la empresa aprovecha una autorización dada por aquel para el cobro de las cuotas mensuales que viene satisfaciendo por la adquisición de otro producto, para cargar el importe de un producto no incluido en el contrato celebrado. Por todo ello se dio traslado de la documentación en cuestión al órgano competente de la Comunidad Autónoma de Madrid para que se realicen las actuaciones oportunas por parte de dicho órgano.

La calidad y seguridad de los chupetes comercializados en España, aspecto sobre el que ya se hizo referencia en anteriores informes, se planteó en una queja formulada por un especialista médico, quien subrayaba que, en el curso de su actuación profesional, había tenido que intervenir en procesos urgentes, como consecuencia de la deficiente calidad de tales artículos.

La ausencia de reglamentación en cuanto a la seguridad mecánica de los chupetes, motivó que se planteara la cuestión al Instituto Nacional de Consumo, que informó de la constitución de un grupo de

trabajo, integrado por representantes de los Ministerios de Sanidad y Consumo y de Industria y Energía, al objeto de analizar el contenido de la queja remitida por esta institución.

Con fundamento en informe elaborado por dicho grupo de trabajo, el Instituto Nacional de Consumo comunicó que se había interesado de AENOR la elaboración de una norma que regule la seguridad de los chupetes, ya que la calidad de los mismos queda salvaguardada con las exigencias del Real Decreto 1125/1982, sobre materiales poliméricos (queja 8920319).

## 8. ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DE LOS SERVICIOS SOCIALES

### 8.1. *Campo de aplicación, afiliación, altas y bajas*

En este aspecto del sistema de Seguridad Social, pudo al fin encontrar una solución el problema derivado del retraso del cumplimiento del mandato contenido en la disposición final primera del Real Decreto 2248/1985, de 20 de noviembre, en relación con la integración de los pensionistas de la Mutuality del Personal de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana y de su Consejo Superior en el sistema de Seguridad Social (queja 8807465).

En efecto, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de abril de 1990 se decidió la integración de este colectivo de pensionistas en el Régimen General de la Seguridad Social, con efectos de 1 de junio del citado año. La Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 20 de abril de 1990, dispuso la publicación de dicho Acuerdo y desarrolló diversos aspectos del mismo.

### 8.2. *Cotización y recaudación de cuotas*

En materia de cotización a la Seguridad Social se han recibido algunas quejas, de las que hay que destacar dos: Una, planteada por la Asociación de Representantes de Comercio de Navarra; y otra, por un promovente individual (quejas 9022400 y 9021862).

En las citadas quejas se exponía que el artículo 6, apartado segundo, del Real Decreto 262 1/1986, de 24 de diciembre, por el que se determinó la integración del Régimen Especial de los Representantes de Comercio en el Régimen General de la Seguridad Social, establecía que, a efectos de cotización, los representantes de comercio quedarían incluidos en el grupo 5.º de la escala de categorías profesionales de este último régimen.

Sin embargo, dicha previsión quedó moderada por lo establecido en la disposición transitoria tercera del mencionado Real Decreto, en la que se disponía que, durante el ejercicio de 1987, la base máxima de cotización aplicable a este colectivo sería de 54.210 pesetas mensuales, y que, en las sucesivas normas sobre cotización a la Seguridad Social, se fijarían las bases máximas de cotización aplicables, a fin de que gradualmente dichas bases alcanzaran en 1990 los mismos importes que los que se establezcan con carácter general para las categorías profesionales incluidas en el Régimen General de la Seguridad Social.

Hasta el ejercicio de 1990, la citada equiparación progresiva de la base de cotización se ha ido estableciendo todos los años. Sin embargo, en la disposición adicional tercera, número uno, del Real Decreto 234/1990, de 23 de febrero, por el que se establecían las normas básicas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional en 1990, se preveía que, a partir del 1 de febrero de dicho año, la base máxima de cotización por contingencias comunes para los representantes de comercio sería de 93.000 pesetas mensuales, a diferencia de la prevista para el resto de los trabajadores incluidos en el Régimen General, que era de 185.820 pesetas.

Se señalaba asimismo en estas quejas que al no haberse dado cumplimiento a la disposición transitoria tercera del citado Real Decreto 2621/1986, de 24 de diciembre, podría darse una vulneración del artículo 14 de la Constitución, ya que los representantes de comercio podrían estar discriminados en relación con el resto de los trabajadores. De otra parte, también se manifestaba que el citado precepto vinculaba a la Administración, lo que no se había respetado, por lo que podría implicar una quiebra del principio de seguridad jurídica.

En torno al problema expuesto, la Secretaría General para la Seguridad Social emitió el correspondiente informe en el que, en primer lugar, se analizaba el camino seguido para la integración del colectivo de los representantes de comercio en el Régimen General de la Seguridad Social, así como el sistema de cotización previsto en el extinguido Régimen Especial de la Seguridad Social de los Representantes de Comercio, del que se ha partido para la fijación de las nuevas bases de cotización.

También se reconocía que estaba previsto que, para el ejercicio de 1990, la base máxima de cotización fuera equivalente a la fijada en el Régimen General para el grupo 5.º de cotización, en el que habían quedado encuadrados los representantes.

El hecho de que en el ejercicio de 1990 no se haya producido la equiparación del tope máximo con el establecido para el grupo 5.º de cotización en el Régimen General de la Seguridad Social se ha debido a que diversas asociaciones representativas de los repetidos profesionales habían venido solicitando, desde los años 1988 y 1989, la demora en la citada equiparación, teniendo en cuenta que tal medida podía implicar un fuerte incremento del coste para los propios representantes de comercio.

Ante tal circunstancia, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social consideró oportuno demorar la equiparación citada.

Por último, se ponía de manifiesto que tal hecho no limitaba la posibilidad de que muchos representantes de comercio pudieran cotizar por bases superiores a la máxima establecida para el año 1990, ya que la propia disposición transitoria tercera del Real Decreto 234/1990, de 23 de febrero, preveía la posibilidad de que aquellos representantes de comercio que, en 31 de enero de 1990, vinieran cotizando por una base superior a la base máxima establecida, pudieran seguir manteniendo aquella o, en su caso, incrementarla en el mismo porcentaje que hubieran aumentado las bases máximas del Régimen General.

Se dio traslado del citado informe a los interesados, dando por concluidas las actuaciones seguidas con motivo de la queja, a reserva de que los reclamantes aportaran nuevos elementos que aconsejaran continuar las investigaciones por parte de esta institución.

Con posterioridad, se ha tenido conocimiento de que el Consejo General de los Colegios de Agentes Comerciales de España ha interpuesto recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo, contra la disposición adicional tercera del Real Decreto 234/1990, de 23 de febrero, así como contra la disposición adicional quinta de la Orden de 24 de febrero de 1990, de aplicación y desarrollo del mismo, lo que impediría proseguir las actuaciones de acuerdo con lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/81, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

En este mismo campo de la cotización, se ha planteado asimismo otro problema relativo al contenido de la información sobre los períodos cotizados al sistema de Seguridad Social. Más en concreto, se trataba de una trabajadora que en fecha 1 de agosto de 1984 formuló solicitud de alta en el Régimen Especial Agrario, como trabajadora por cuenta propia, abonando las cuotas atrasadas correspondientes al período comprendido entre el 1 de enero de 1982 y el 31 de julio de 1984. Habiendo solicitado un certificado sobre los períodos cotizados al citado Régimen, el mismo fue expedido por la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social de Albacete, recogiendo tan solo el período transcurrido desde el mes de agosto de 1984. Ante esta circunstancia, la interesada se dirigió a la citada Dirección Provincial, contestándose por la misma que el período

comprendido entre el 1 de enero de 1982 y el 31 de julio de 1984 no se computaba por haber sido formalizada el alta en fecha 1 de agosto de 1984.

En relación con esta circunstancia, se manifestó al Instituto Nacional de la Seguridad Social que, si bien conforme a reiterada jurisprudencia, las cotizaciones abonadas por los trabajadores por cuenta propia al Régimen Especial Agrario con posterioridad a la formalización del alta en dicho Régimen y correspondientes a períodos anteriores a dicha formalización, no se computan a efectos de las prestaciones, ello no significa que deban ser omitidas en los certificados de cotización que se expidan, de manera que las certificaciones en la materia habrían de reflejar los períodos anteriores a la formalización del alta, pudiendo, al objeto de no inducir a error a los solicitantes o de no fomentar falsas expectativas en cuanto al cumplimiento de los períodos de cotización, indicarse, en la forma en que se estimase más conveniente, la antedicha circunstancia de la falta de validez de las cuotas citadas.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social comunicó que, compartiendo el criterio sustentado por esta institución, no apreciaba inconveniente para que tales períodos quedaran reflejados en los certificados emitidos, indicando en los mismos la falta de validez de las cuotas correspondientes. Se señalaba asimismo que se comunicaría tal circunstancia a las direcciones provinciales de la citada entidad gestora (queja 8904514).

En materia de recaudación de cuotas de la Seguridad Social, se han seguido recibiendo durante el año 1990 numerosas quejas en las que los promoventes manifiestan su disconformidad con las actuaciones practicadas por determinadas Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Como en años anteriores, la mayor parte de dichas quejas corresponden a personas que, habiendo estado en alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, por haber ejercido una actividad que daba lugar a su inclusión en el campo de aplicación del mismo, no presentaron el parte de baja en tiempo y con las formalidades establecidas, lo que ha motivado que se inicien los procedimientos recaudatorios, con la emisión de los correspondientes requerimientos para el pago de cuotas en descubierto, por los períodos en los que, sin ejercer la actividad por cuenta propia, se mantenían en alta en el Régimen Especial, pues la obligación de cotizar, de acuerdo con la normativa aplicable al respecto, sólo se extingue a partir del vencimiento del último día del mes natural en el que el interesado hubiera comunicado la baja.

El mencionado asunto ya fue objeto de tratamiento en el informe de esta institución correspondiente al año 1989, en el que se señalaban las medidas adoptadas por parte de la Tesorería General de la Seguridad Social, en el sentido de que únicamente serían exigibles las cuotas al Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos, por no haber presentado la baja en tiempo, en las situaciones que se produjeran a partir del 13 de marzo de 1986, fecha de entrada en vigor del Real Decreto 497/1986, de 10 de febrero, sobre modificación de los artículos 10, 13 y 28.3 del Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, regulador del citado Régimen, sin que, por tanto, quedaran afectados los interesados que cesaron en la actividad con anterioridad a dicha fecha.

No obstante, y aunque, de acuerdo con las medidas adoptadas, se ha dado solución, en gran medida, al problema básico planteado en muchas de las quejas recibidas, se observa que los requerimientos para el pago de las cuotas reclamadas se inician con bastante retraso, en relación con la fecha en que los trabajadores cesaron en la actividad, lo que ocasiona a los mismos graves trastornos económicos, pues, en muchos casos, la deuda alcanza a cinco años, circunstancia que no se produciría si el control de la recaudación se efectuara con mayor celeridad, lo que supondría que el trabajador diera cumplimiento a la obligación de presentar el parte de baja o, en su caso, a que por parte de las Direcciones Provinciales de la Tesorería y Administraciones de la Seguridad Social se iniciaran actuaciones para proceder a la baja de oficio en el Régimen Especial.

Con independencia de lo anterior, en el informe del año 1989 se hacía mención a una queja, cuyas actuaciones se habían iniciado ante la Tesorería General de la Seguridad Social en el transcurso de dicho año, y que había dado lugar a la emisión de una sugerencia, sobre la resolución adoptada por la Dirección Provincial de Alicante del citado servicio común, en un expediente de devolución de cuotas del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, por ingreso duplicado del período comprendido entre octubre de 1980 y junio de 1981, en concepto de cuota obligatoria y de marzo a junio de 1981, por mejora voluntaria de la prestación de asistencia sanitaria.

Las citadas cuotas se habían ingresado en tiempo, procediéndose, transcurridos cerca de cinco años, a la emisión de un requerimiento para su pago, sin que el interesado pudiera demostrar documentalmente el citado ingreso, por lo que se expidió certificación de descubierto, iniciándose con ella la recaudación en vía ejecutiva, y siendo satisfecha finalmente la cantidad exigida.

Formulada la solicitud de devolución de cuotas, le fue denegada la misma al interesado, lo que motivó la presentación de la queja a esta institución.

La tramitación de esta queja había dado lugar a que, se formulara una sugerencia, dirigida a que, mediante el procedimiento que resultara aplicable, fuera revisado de oficio el acto que dio lugar a la formulación del requerimiento al promovente de la queja, al considerarle, erróneamente, en descubierto en la cotización al Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos, por los períodos antes citados, con el consiguiente reintegro del importe de la certificación de descubierto.

La Tesorería General para la Seguridad Social aceptó la indicada sugerencia, dando instrucciones a la Dirección Provincial afectada, al objeto de que se adoptaran las medidas procedentes para la devolución de las cuotas solicitadas al reclamante y se modificara el criterio seguido hasta el momento (queja 8905026).

### 8.3. *Prestaciones económicas*

La profusión de quejas sobre esta materia aconseja su tratamiento sistemático en distintos apartados, referidos a los diversos aspectos que presentan las prestaciones de naturaleza pecuniaria.

#### 8.3.1. *Consideraciones generales*

Con ocasión de la aprobación de la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, esta institución dirigió a las Cortes Generales y al Gobierno una recomendación, que, entre otras cuestiones, versaba sobre la necesidad de iniciar de manera efectiva y en congruencia con los pronunciamientos contenidos en el preámbulo de la citada ley, la revisión conjunta de las diversas formas protectoras de tipo asistencial, de tal suerte que fuera posible su integración en un nivel no contributivo, impulsando así la transición hacia el nuevo modelo universalista y unitario de protección social, conforme al mandato del artículo 41 de la Constitución española.

Es menester, en consecuencia, resaltar la aprobación de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, cuya finalidad principal, conforme señala su explosión de motivos, es precisamente «el establecimiento y regulación de un nivel no contributivo de prestaciones económicas del Sistema de Seguridad Social, como desarrollo del principio rector contenido en el artículo 41 de nuestra Constitución», con lo que «vienen a completarse las reformas básicas del Sistema de la Seguridad Social iniciadas con la Ley 26/1985, de 31 de julio».

La Ley 26/1990, de 20 de diciembre, además de corresponderse con la recomendación efectuada en su día por el Defensor del Pueblo, aporta la solución a determinados problemas que se habían



suscitado repetidamente a lo largo de los años de funcionamiento de esta institución. Entre otros es inevitable citar, por el importante número de quejas recibidas en torno al mismo, el relativo a la existencia de familiares obligados a la prestación de alimentos, conforme a lo previsto en el Código civil, que seguirá condicionando, en cambio, el acceso a la pensión asistencial en favor de las personas mayores de sesenta y seis años o incapacitadas para el trabajo.

La implantación de prestaciones no contributivas en el sistema de Seguridad Social se encuentra además relacionada con el problema relativo a la protección social de quienes se dedican al cuidado del hogar familiar, cuestión que ha sido suscitada en una de las quejas recibidas en el año 1990 (queja 9028802). Por lo demás, este problema se enmarca, en términos generales, en la tendencia de los sistemas de seguridad social a superar la técnica de los derechos derivados para pasar a configurar una protección basada en la consideración independiente de los derechos de cada cónyuge o, en su caso, conviviente de hecho.

Por ello, y sin perjuicio de que los mecanismos no contributivos de cobertura puedan aportar una sustancial mejora de la situación de las personas que se dedican al cuidado del núcleo familiar, esta perspectiva debe ser completada con la posible adopción de medidas en el sector contributivo de protección. No puede, por tanto, pasarse por alto, en este sentido, la medida incluida en el artículo 3 de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre que, modificando el artículo 167 de la Ley General de la Seguridad Social, considera como período de cotización efectivo el primer año con reserva de puesto de trabajo del período de excedencia que los trabajadores disfrutan en razón del cuidado de cada hijo.

En el marco general de este problema, merece una atención especial el planteado en otra queja relativa a la protección social de quienes se dedican a la atención y cuidado de las personas con minusvalía o enfermas (queja 9002953). Respecto de esta cuestión, no es ocioso señalar que algunos sistemas de seguridad social han adoptado diversas medidas para garantizar la protección social de estas personas, por lo que sería recomendable que, con independencia de la aplicación de las medidas no contributivas implantadas por la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, se introduzcan en el sistema español de Seguridad Social las medidas específicas susceptibles de proporcionar una mejor cobertura social a quienes deban atender a las personas con minusvalía o enfermas.

Por último, y en otro orden de cosas, es menester señalar que se ha seguido recibiendo un número apreciable de quejas formuladas por aquellos pensionistas, fundamentalmente del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, que, por haber causado su pensión con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 26/1985, de 31 de julio, perciben tan solo una mensualidad extraordinaria. Debe, por tanto, insistirse en la conveniencia de extender la percepción de las dos mensualidades extraordinarias a la totalidad de los pensionistas, con el fin de alcanzar la solución completa de este asunto.

### 8.3.2. *Pensiones de jubilación*

Como acontecimiento más trascendente en materia de pensiones de jubilación de la Seguridad Social, es preciso destacar el establecimiento, por la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, de la modalidad no contributiva de dichas pensiones.

De otra parte, a lo largo del año 1990, al igual que en años anteriores, una de las cuestiones que ha generado un mayor número de quejas es la dificultad de alcanzar derecho a las distintas prestaciones de la Seguridad Social, y, en especial, de las pensiones, por no reunir los interesados alguno de los requisitos exigidos.

Entre dichos requisitos, el que más dificulta la posibilidad de alcanzar el derecho es el de no tener cubierto el período mínimo de cotización exigido, sobre todo en lo que se refiere a las pensiones contributivas de jubilación y de invalidez permanente.

En este sentido, se han recibido un grupo numeroso de quejas, en las que los interesados mostraban su disconformidad con las resoluciones denegatorias de sus solicitudes de pensiones de jubilación, como consecuencia de no tener cubierto el nuevo período mínimo de cotización establecido en la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social.

Aunque dichas quejas no han sido objeto de tramitación ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, se ha venido facilitando información a los promoventes de las mismas sobre la posibilidad de acceder a las pensiones públicas asistenciales, así como a las de carácter no contributivo, una vez aprobada la correspondiente ley.

Aparte de ello, es preciso destacar una queja, en la que el interesado exponía su disconformidad con la denegación de la pensión de jubilación del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, por considerarse que no tenía cubierto el período mínimo de cotización exigido en la fecha del hecho causante. Alegaba el promovente de la misma que no se le había tenido en cuenta la cotización efectuada por las mensualidades extraordinarias, incluidas en la base de cotización mensual a partir del 1 de enero de 1986.

A la vista de las alegaciones formuladas, se iniciaron las correspondientes actuaciones ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, que en el informe emitido al respecto, tras examinar diversas circunstancias que concurrían en el caso, ha considerado la procedencia de modificar el criterio que se venía manteniendo, computando, a efectos del período de carencia exigido en las distintas prestaciones del citado Régimen Especial, dos meses por año cotizado, desde el 1 de enero de 1986.

De acuerdo con ello, se han cursado instrucciones a las distintas direcciones provinciales para la aplicación del criterio adoptado, que también fue tenido en cuenta para dar una solución favorable a la queja planteada (queja 9003157).

De otro lado, la tramitación de una queja sobre denegación de una pensión de jubilación del Régimen Especial Agrario permitió rectificar el criterio sostenido por la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social de Albacete, que computaba los meses cotizados a razón de treinta días por mes, en lugar de tomar en consideración los días naturales (queja 8905008).

### 8.3.3. *Pensiones de invalidez*

En el campo de la protección a la invalidez, debe comenzarse citando el establecimiento de la modalidad no contributiva de la pensión de invalidez de la Seguridad Social, conforme a lo previsto por la Ley 26/1990, de 20 de diciembre.

De otra parte, es preciso aludir a la puesta en práctica de algunas recomendaciones formuladas por esta institución sobre diversos aspectos de la cobertura social de las situaciones invalidantes.

En este sentido, puede citarse, en primer lugar, la aceptación, por parte de la Secretaría General para la Seguridad Social, de la recomendación formulada en fecha 20 de octubre de 1987, relativa a la modificación del cálculo del incremento del 20 por 100 de la pensión de incapacidad permanente total para la profesión habitual.

La aceptación de dicha recomendación se plasmó en la Resolución de 11 de abril de 1990, de la Secretaría General para la Seguridad Social, por la que se fijan los criterios para la aplicación del complemento del 20 por 100 a reconocer a los pensionistas de invalidez permanente total para la profesión habitual, mayores de cincuenta y cinco años.

Conforme a los términos de dicha resolución, y entre otros extremos, la Secretaría General para la Seguridad Social «aceptando la recomendación del Defensor del Pueblo... resuelve: ... En los

supuestos en que el derecho al incremento del 20 por 100 para los pensionistas de invalidez permanente total nazca cuando haya transcurrido más de un año desde la fecha del reconocimiento del derecho a la pensión inicial, a ésta, incrementada con el citado 20 por 100, se le aplicarán las revalorizaciones que para las pensiones de la misma naturaleza hubieran tenido lugar desde la expresada fecha».

De este modo, y merced al excelente ánimo de colaboración que la Secretaría General para la Seguridad Social viene mostrando con esta institución, ha podido armonizarse el criterio seguido en vía administrativa y el sustentado por los órganos jurisdiccionales del orden social, evitando que los ciudadanos tengan que acudir a éstos últimos en demanda de su derecho (queja 8606259).

En esta misma materia, constituye otro acontecimiento destacable la supresión del requisito de tener cumplidos cuarenta y cinco años de edad para acceder a la pensión de incapacidad permanente total para la profesión habitual en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.

Esta modificación, contemplada en la disposición adicional decimotercera del Real Decreto 9/1991, de 11 de enero, significa el giro total del criterio inicialmente sustentado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En efecto, la supresión de este requisito fue recomendada por esta institución en fecha 18 de marzo de 1987, no aceptándose en aquel momento, por el citado ministerio, la recomendación formulada, tal y como se dejó constancia en el informe correspondiente al año 1987.

Es preciso recordar que el requisito de edad de cuarenta y cinco años para acceder a la pensión de incapacidad permanente total para la profesión habitual fue suprimido en el año 1972 (artículo 11.2 de la Ley 24/1972, de 21 de junio), para el Régimen General y Especiales asimilados a aquel. Debe, en consecuencia, dejarse expresa constancia de la trascendencia del cambio del criterio inicialmente manifestado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, adverso a la supresión de este requisito en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. En efecto, al equipararse este último Régimen con el Régimen General en este punto, podrá alcanzarse la cobertura de situaciones de necesidad que hasta el momento quedaban sin la correspondiente protección, tal y como se desprendía de las quejas recibidas sobre este problema, por lo que ha de juzgarse muy positivamente la supresión del citado requisito de edad.

De otra parte, en su día esta institución recomendó la adopción de las medidas adecuadas para llevar a cabo la homogeneización de la acción protectora de los regímenes especiales de la Seguridad Social con la del Régimen General, equiparando el nivel de cobertura y los requisitos exigidos para acceder a las distintas prestaciones, y dejando únicamente subsistentes aquellas particularidades justificadas por razones de índole estrictamente técnica.

Respecto de la citada recomendación, es menester traer a colación de nuevo la disposición adicional decimotercera del Real Decreto 9/1991, de 11 de enero, antes citada, que, entre otras medidas, determina que para el acceso a las pensiones de invalidez permanente del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, cuando aquella se derive de accidente y el trabajador esté en alta o en situación asimilada a la de alta, no se exigirá ningún período previo de cotización, calculándose la base reguladora de tales pensiones conforme a las reglas establecidas en el Régimen General.

En suma, las medidas reseñadas constituyen avances dignos de mención en la cobertura de la invalidez dentro del sistema de Seguridad Social.

En otro orden de cosas, se ha planteado el problema relativo a la limitación de la edad de sesenta y cinco años establecida para la revisión del grado de invalidez, en virtud de lo previsto por el artículo 145.1 de la Ley General de la Seguridad Social y, más en concreto, a la imposibilidad de acceder a la gran invalidez a partir de la citada edad, por vía de revisión del grado anteriormente declarado.

Acerca de esta cuestión, la Secretaría General para la Seguridad Social informó lo siguiente:

«En primer lugar, se ha de señalar que las personas de edad, y en relación directa con la degradación en las condiciones psíquico-físicas que va operando aquella, pueden necesitar el concurso de una tercera persona para la realización de los actos más esenciales de la vida, situación que debe abordarse en orden a la oportuna protección.

Ahora bien, la protección de estas situaciones no parece que deba articularse a través de la vía del artículo 145.1 de la Ley General de la Seguridad Social, artículo que contempla únicamente la revisión del grado de incapacidad del individuo por agravación, mejora o error de diagnóstico, sino que debería hacerse atendiendo únicamente a las circunstancias de necesidad en que se encuentren los interesados, es decir, a su edad, falta de recursos e imposibilidad de valerse por sí mismos.

A este respecto, debe señalarse que, en el Derecho comparado, es frecuente que a una determinada edad —generalmente 65 años o edad similar— las pensiones de invalidez se conviertan automáticamente en pensiones de jubilación, o se limite la posibilidad de revisar el grado de invalidez reconocido.»

Se indicaba además en el informe remitido que está prevista la implantación, en la presente legislatura, de un complemento de pensión en favor de aquellos pensionistas de edad avanzada, que carezcan de recursos económicos suficientes y que no puedan valerse por sí mismos (queja 8918611).

Por último, puede reseñarse la queja planteada por un trabajador, al que, mediante resolución de la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social de Valencia, se le había reconocido la prestación de invalidez permanente parcial, derivada de accidente de trabajo, haciendo responsable del pago de la cantidad de 1.795.800 pesetas a la Mutua de Accidentes de Trabajo en que la empresa donde prestaba servicios tenía cubiertas las contingencias profesionales.

Por parte de la citada entidad colaboradora se le comunicó que la mencionada resolución se sustanciaría de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 2609/1982, de 24 de noviembre. Sin embargo, al interesado no le fue hecha efectiva la prestación reconocida, por lo que, transcurrido un año, solicitó de la Mutua de Accidentes de Trabajo que se le abonara la cantidad correspondiente, lo que no surtió efectos, por considerar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 55 de la Ley General de la Seguridad Social, había caducado el derecho al percibo de la prestación.

Estudiada la cuestión planteada en la queja, se consideró que en la comunicación dirigida al promovente de la misma no se especificaba de forma clara y precisa el procedimiento establecido para hacer efectiva la prestación reconocida, por lo que podría tratarse de una notificación defectuosa, que había inducido a error al reclamante.

De acuerdo con ello, se realizaron actuaciones, comunicando la Mutua de Accidentes de Trabajo que se iban a realizar las gestiones pertinentes ante los servicios centrales de la entidad para hacer efectiva la repetida prestación (queja 9026073).

#### 8.3.4. *Pensiones de supervivencia*

Respecto de estas pensiones, puede señalarse, en primer lugar, que la disposición adicional decimotercera del Real Decreto 9/1991, de 11 de enero, ha determinado que las prestaciones de muerte y supervivencia del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos sean reconocidas en los mismos términos que en el Régimen General, en lo relativo a sujetos causantes, beneficiarios, períodos previos de cotización, cálculo de la base reguladora y porcentaje a aplicar sobre dicha base para hallar la cuantía de la prestación.

Esta modificación se sitúa, por tanto, en la línea propugnada por esta institución en la recomendación efectuada en su día, relativa a la homogeneización de la acción protectora de los

Regímenes Especiales con la del Régimen General, salvo en aquellos aspectos justificados por razones de índole estrictamente técnica, a la que ya se ha hecho mención al tratar de las pensiones de invalidez.

En otro orden de cosas, desde que la institución del Defensor del Pueblo comenzara a desarrollar su actuación, son relativamente frecuentes las quejas referidas a la denegación de las prestaciones de supervivencia por no reunir el causante el período de cotización de quinientos días dentro de los cinco años anteriores al hecho causante, encontrándose éste, en la fecha del fallecimiento, en situación de paro involuntario.

Pues bien, según se hizo constar en el informe de 1989, se habían dictado sendas resoluciones por la Dirección General de Régimen Jurídico de la Seguridad Social, en las que se entendía que el cómputo del período de carencia específico exigible para causar derecho a la pensión de jubilación y al subsidio de desempleo para mayores de cincuenta y dos años, cuyos titulares se encontrasen en situación de invalidez provisional o en paro involuntario en la fecha del hecho causante, debía retrotraerse a la fecha de iniciación de ambas situaciones. Esta circunstancia aconsejó que se tramitara una queja sobre la denegación de la pensión de viudedad en un supuesto en el que el esposo de la reclamante se encontraba, en la fecha del fallecimiento, en la percepción del subsidio de desempleo.

En relación con este problema, debe destacarse que se ha dictado la resolución de 6 de septiembre de 1990, de la Dirección General de Régimen Jurídico de la Seguridad Social, sobre el reconocimiento de las prestaciones de muerte y supervivencia cuando el causante se encuentre en situación asimilada a la de alta por paro involuntario, en el momento de ocurrir el fallecimiento. De acuerdo con los términos de esta resolución, se entiende que el período de cotización exigible en estos supuestos debe referirse al momento en que se extingue la obligación de cotizar, siempre que los causantes figuren inscritos como demandantes de empleo, retro trayéndose el período de cotización de quinientos días a los cinco años anteriores a la fecha del inicio de la situación de paro involuntario (queja 9015291).

Las consecuencias de la nulidad del matrimonio sobre el derecho a la pensión de viudedad han sido también objeto de tratamiento con motivo de la tramitación de una queja relativa a la denegación de una pensión «por no existir vínculo matrimonial con el causante, al haber sido declarada la nulidad del matrimonio, no dándose, por tanto, el estado de viudedad que exige el artículo 160 de la Ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974».

Respecto de esta circunstancia, debe indicarse que aún cuando la declaración de nulidad comporta que no existió matrimonio, ni vínculo «ex tunc», no invalida, sin embargo, los efectos ya producidos respecto del o de los contrayentes de buena fe, que se presumen (art. 79 del Código civil), por lo que los efectos jurídicos del matrimonio cesan «ex nunc», desde la fecha de nulidad, de modo que, al no hablarse de nulidad ni en la regla segunda, ni en la tercera, de la disposición adicional décima de la Ley 30/1981, de 7 de julio, se ha de estimar que lo dispuesto para el divorcio en estas reglas es aplicable, por razón de analogía, a la nulidad, al cesar «ex nunc» los efectos jurídicos del matrimonio en ambos supuestos.

Acerca de este caso, el Instituto Nacional de la Seguridad Social informó que la interesada había interpuesto demanda ante el Juzgado de lo Social, el cual dictó sentencia declarando el derecho de la misma a percibir la pensión de viudedad, con fundamento en razonamientos similares a los sostenidos por esta institución, así como en los contenidos en la sentencia del Tribunal Supremo de 11-2-1985. Se añadía, no obstante, que la sentencia había sido recurrida por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, por considerar que el criterio que llevó a dictar la resolución denegatoria es el correcto, indicándose, pese a ello, que si de la sentencia que se dicte, así como de la jurisprudencia sobre el asunto, se desprendiera un criterio contrario al mantenido por dicha entidad gestora, se procedería a variar el mismo (queja 8917439).

Por último, en esta misma materia se intervino de oficio en un caso en el que la interesada percibía únicamente una pensión de 10.000 ptas., efectuándose las gestiones oportunas ante la Dirección Provincial del Instituto Social de la Marina de La Coruña y concluyendo las mismas con la adopción de las medidas necesarias para abonar a la interesada la cantidad establecida para la pensión de viudedad del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez, con la regularización de las cantidades devengadas desde el mes de septiembre de 1988, en el que dejó de percibir una pensión asistencial (queja 9003407).

#### 8.3.5. *Prestaciones familiares*

La Ley 26/1990, de 20 de diciembre, ha aportado unas modificaciones sustanciales a la regulación de las prestaciones familiares del sistema de Seguridad Social, pudiendo, entre otras, citarse las relativas al establecimiento de una modalidad no contributiva de asignaciones por hijos a cargo, a la consideración como período de cotización efectivo del primer año de reserva de puesto de trabajo del período de excedencia por razón del cuidado de cada hijo, a la elevación de la cuantía de las asignaciones y a la implantación de un criterio selectivo a través de la imposición de un límite de renta para ser beneficiario de la asignación, aunque no aplicable si el hijo está afectado por una minusvalía.

De un modo específico, la modificación operada por dicha ley en las prestaciones familiares afecta a algunas actuaciones llevadas a cabo por esta institución. Así, no puede dejar de indicarse que, como resalta la exposición de motivos, se extiende la asignación por hijos en su modalidad contributiva al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, en cuya acción protectora no se preveía anteriormente la misma. La extensión de esta prestación al citado Régimen había sido recomendada por esta institución en el año 1987, no siendo en aquel momento aceptada por la Administración la medida sugerida, de modo que la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, viene a rectificar el criterio inicialmente sostenido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en torno a esta cuestión.

Asimismo, el criterio para causar las asignaciones por hijos minusválidos a cargo se establece en el artículo 3.º de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, en función del grado de minusvalía, superándose, en esta forma, el sistema causal y de enumeración cerrada que se seguía para el reconocimiento del derecho a la aportación económica de la Seguridad Social por hijos minusválidos, a resultas del cual se establecía una distinción, de difícil justificación, entre unas y otras personas con minusvalía (queja 8903455).

#### 8.3.6. *Prestaciones por desempleo*

En el informe de 1989 se dio cuenta de la formulación de una recomendación relativa a la revisión de oficio de los expedientes que en su día fueron denegados por aplicación de la condición prevista en el artículo 7.3 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, que había sido objeto de la sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de diciembre de 1987, recaída en el recurso de amparo 53/1987, interpuesto por esta institución.

En relación con la citada recomendación, el Instituto Nacional de Empleo expresó su criterio inicialmente adverso, comunicando, no obstante, que se prepararía un estudio informático pormenorizado de todos y cada uno de los casos de denegación producidos por causa similar, así como de las posibles vías de revisión.

Sobre este asunto, debe indicarse, no obstante, que el Tribunal Supremo, en sentencia de 26 de marzo de 1990, ha declarado nulo por ilegal, entre otros, el artículo 7.3 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, pronunciamiento que viene a ratificar el criterio sustentado por esta institución en la recomendación formulada al respecto (queja 8806334).

De otra parte, han sido relativamente frecuentes las quejas que giran en torno al nuevo requisito introducido por el Real Decreto-ley 3/1989, de 31 de marzo, de Medidas Adicionales de Carácter Social, consistente en que los trabajadores hayan cotizado por desempleo al menos durante seis años a lo largo de su vida laboral. Más en concreto, el referido requisito ha afectado especialmente a los emigrantes retornados, al estimar el Instituto Nacional de Empleo que el citado período de cotización se refiere al sistema español y no considerar de aplicación lo dispuesto en el artículo 67 del Reglamento 1408/1971, de la Comunidad Económica Europea, que prevé la posibilidad de totalizar los períodos de seguro o de empleo cubiertos en los distintos Estados miembros de la Comunidad.

En efecto, el citado Instituto mantiene que la aplicación del sistema de totalización requiere que el interesado haya cubierto en último lugar períodos de seguro con arreglo a lo dispuesto en la legislación a cuyo amparo sean solicitadas las prestaciones, añadiendo que, tras la declaración del Estado Español al Consejo de las Comunidades Europeas (87/c/107/01, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades de 22-04-1987), las prestaciones asistenciales de desempleo quedan excluidas del campo de aplicación del Reglamento 1408/1971. Se finalizaba indicando que únicamente podrían computarse las cotizaciones efectuadas en el extranjero que previamente se hubieran totalizado para obtener prestaciones del nivel contributivo (quejas 89020984; 9005567; 9008937; 9015280 y 9021065).

Por último, se ha intervenido en casos en los que el Instituto Nacional de Empleo seguía el criterio de denegar las prestaciones, al presumir su obtención indebida, como acaece, a título de ejemplo, en los supuestos de cese voluntario en una relación de trabajo indefinida seguida de cortos períodos de empleo que finalizan por terminación del contrato o del período de prueba.

En relación con este asunto, el Instituto Nacional de Empleo ha acompañado un informe emitido por los servicios jurídicos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el que se señala la naturaleza excepcional de los supuestos de fraude de ley que puedan producirse para la obtención de las prestaciones por desempleo y se indica que la actuación en cada caso ha de ser extremadamente ajustada a los criterios de racionalidad y de prudencia, de modo que las denegaciones se han de limitar, previo informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a los casos en que exista una absoluta identidad de supuestos fácticos con los contemplados por la jurisprudencia y sin que se considere oportuno recurrir en suplicación las sentencias desfavorables en este ámbito (quejas 8911999; 8912186 y 8918530).

### 8.3.7. *Prestaciones asistenciales*

Esta institución dirigió, en el año 1984, a los organismos competentes de distintas comunidades autónomas una recomendación sobre la acomodación formal de las resoluciones denegatorias de las pensiones asistenciales previstas en favor de las personas mayores de sesenta y seis años o incapacitadas para el trabajo, reguladas por el Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio. El contenido de dicha recomendación se centraba en la necesidad de acomodar las resoluciones denegatorias de estas pensiones a la normativa aplicable, en el sentido de que se haga alusión no solamente a la existencia de familiares obligados a la prestación alimenticia conforme a lo previsto en el Código civil, sino también a la posibilidad material de dichos familiares de cumplir la mencionada obligación.

En el informe del año 1989 se dejó constancia de que, al haberse podido observar que los organismos competentes de algunas comunidades autónomas seguían sin consignar la citada

circunstancia en las resoluciones denegatorias, se había procedido a dirigir sendas comunicaciones a dos de ellos, los cuales habían cursado las pertinentes instrucciones para efectuar la acomodación formal sugerida.

Pues bien, en el año al que se contrae el presente informe ha sido preciso dirigir una comunicación similar a la Consejería de Trabajo y Seguridad Social de la Generalidad Valenciana, la cual señalaba en su respuesta que se había procedido a dar traslado de las consideraciones efectuadas por esta institución a las Delegaciones Territoriales de Servicios Sociales para su observancia y cumplimiento (queja 8914058).

### 8.3.8. *Incidencias en el reconocimiento y denegación de prestaciones*

Pese a las instrucciones cursadas en su día por la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social a sus direcciones provinciales en torno a la aplicación de la Ley de 26 de diciembre de 1958, que sustituye el período de cotización de mil ochocientos días al Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez por un período de cinco años de servicios al Estado, sus organismos autónomos y corporaciones locales, persisten algunos problemas en relación con este texto legal, ya que el conocimiento de la existencia del mismo y de su vigencia no parece ser suficiente en algunas direcciones provinciales de la citada entidad gestora.

Mas en concreto, en el año al que se refiere este informe pudieron alcanzar, tras la revisión de oficio de los expedientes, una solución satisfactoria, a través de la aplicación de lo dispuesto en la repetida Ley, sendos casos en los que se había denegado inicialmente la correspondiente pensión del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez, al no haberse computado los períodos en los que la solicitante prestó servicios como maestra interina entre 1950 y 1960 (queja 8903333) y el desempeño del puesto de trabajo de encargada de una estación telegráfica municipal entre los años 1947 y 1952 (queja 9001418).

De otra parte, la falta de una adecuada coordinación entre las pensiones contributivas y las pensiones asistenciales se puso de manifiesto con ocasión de una queja en la que se exponía sustancialmente que en el año 1985 se había solicitado pensión de jubilación en virtud de lo previsto en el Convenio Hispano-argentino de Seguridad Social. Dado que por parte de la Seguridad Social Argentina no se resolvía el expediente y transcurridos cuatro años desde su iniciación, la interesada, ante el estado de necesidad en que se encontraba, solicitó la pensión asistencial regulada por el Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio, siéndole la misma denegada al alegar que tenía solicitada pensión del Régimen Especial Agrario y que, una vez finalizado el expediente, tendría derecho a la misma.

En relación con el caso expuesto, señalaba la reclamante la indefensión en la que se encontraba, ya que no podía disfrutar de la pensión de jubilación del Convenio Hispano-argentino, al no resolverse el expediente, sin que tampoco pudiera percibir la pensión asistencial, por las causas antes expuestas.

Respecto de este asunto, el Servicio Territorial de Bienestar Social de León, de la Junta de Castilla y León, comunicó que, recogiendo y haciendo suyo el criterio argumentado en la comunicación de esta institución, había procedido a tramitar y a reconocer la pensión asistencial en favor de la reclamante, dando de este modo solución a la situación paradójica derivada de la circunstancia de no poder ser solucionada la situación de necesidad descrita ni a través de una prestación contributiva, ni mediante una prestación asistencial (queja 8903298).

Se ha dirigido asimismo una sugerencia al Instituto Nacional de la Seguridad Social para que esta entidad gestora se pronuncie sobre una solicitud formulada por la Compañía Telefónica Nacional de España, en fecha 3 de enero de 1979, en el sentido de determinar si la contingencia de la que se



deriva la situación de invalidez permanente en que se encuentra el reclamante es o no la de accidente de trabajo, con las consecuencias que de ello resulten, en caso afirmativo, en cuanto a la prestación percibida por el interesado (queja 8712265).

Se ha intervenido también en el caso de un trabajador que, habiendo cesado en el trabajo que desarrollaba en España en el mes de octubre de 1960, en ese mismo año comenzó a cotizar en la República Federal de Alemania. El examen de las actuaciones practicadas con ocasión de la queja formulada por este ciudadano permitió llegar a la conclusión de que el interesado reunía la totalidad de los requisitos para tener derecho a una pensión de invalidez del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), al padecer una invalidez absoluta y permanente para todo trabajo de su profesión habitual, reunir un período de cotización de más de mil ochocientos días al citado seguro y ser la invalidez causa determinante de su cese en el trabajo, debiendo añadirse la identidad entre la última profesión ejercida en España y la prestada en la República Federal de Alemania hasta su cese en el trabajo y sin que el hecho de residir en este último Estado y no en España en el momento del hecho causante pudiera condicionar el derecho del trabajador a la citada pensión.

Por todo ello, se ha dirigido una sugerencia al Instituto Nacional de la Seguridad Social, a fin de que se procediese de oficio a la revisión de las resoluciones dictadas en su día, por las que se había reconocido al reclamante el derecho a pensión de invalidez, por aplicación del Convenio Hispano-alemán de Seguridad Social, conforme a la regla «pro rata temporis», reconociendo su derecho a la pensión del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez si esta pensión fuera de cuantía superior, con la correspondiente regularización de las cantidades que procedan (queja 8802456).

Pudo, por último, rectificarse, merced a la colaboración prestada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, un error cometido por el entonces Fondo Compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, cuyo origen se remontaba al año 1974.

El caso presentaba una cierta complejidad, al entrar en juego tres pensiones. Más en concreto, se trataba de una persona que, desde el año 1964, venía percibiendo una pensión de incapacidad permanente parcial derivada de accidente de trabajo y reconocida conforme a lo previsto por el Reglamento de 22 de junio de 1956. Más tarde, en el año 1967 le fue reconocido asimismo el derecho a pensión de invalidez, en el grado de incapacidad permanente total, derivada de enfermedad profesional. Estando en la percepción de ambas pensiones, en el año 1974, el Fondo Compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales comunicó al reclamante que por aplicación de lo previsto por el artículo 48, párrafo segundo, del Reglamento de Accidentes de Trabajo, de 22 de junio de 1956, ambas pensiones eran incompatibles en la cuantía coincidente, aplicando, en consecuencia, el correspondiente reajuste.

En el año 1975, el citado Fondo suspendió el abono de la pensión, al haber sido declarado el interesado pensionista de jubilación por la Mutualidad Laboral del Carbón del Noroeste, de conformidad con lo previsto por el Decreto 298/1973, de 8 de febrero, que regula el Régimen Especial de la Seguridad Social para la Minería del Carbón.

Más tarde, en el año 1986, se revisó el grado de invalidez reconocido por enfermedad profesional, declarándose un nuevo grado de incapacidad permanente absoluta e indicándose al reclamante que, al venir percibiendo una pensión de jubilación y siendo ambas incompatibles, debería optar por una de ellas, de conformidad con lo previsto por el artículo 13 de la Orden de 3 de abril de 1973. Ante esta circunstancia, el interesado optó por la pensión de jubilación.

Sin embargo, la Resolución de la entonces Dirección General de la Seguridad Social de 1 de febrero de 1972 había determinado la compatibilidad de las pensiones de accidente de trabajo, causadas al amparo de lo previsto en el Reglamento de 22 de junio de 1956, con las pensiones de invalidez derivadas de enfermedad profesional causadas conforme a la nueva legislación de Seguridad Social, de modo que se había cometido un error al aplicar lo dispuesto por el artículo 48, párrafo segundo, del citado Reglamento.

De otra parte, la Resolución de la misma Dirección General, de 22 de febrero de 1971, declaró la compatibilidad de las pensiones de accidente de trabajo regidas por el Reglamento de 22 de junio de 1956 con las pensiones de jubilación del nuevo sistema de Seguridad Social, desprendiéndose de todo ello que, sin perjuicio de que, por aplicación de lo previsto en el artículo 13 de la Orden de 3 de abril de 1973, la pensión derivada de enfermedad profesional y la de jubilación puedan ser incompatibles o de que se hubieran aplicado a la pensión de jubilación las normas contenidas en el artículo 22 de dicha Orden, el caso expuesto en la queja radicaba en un supuesto de compatibilidad entre una pensión de jubilación del Sistema de Seguridad Social y una pensión de incapacidad permanente parcial reconocida conforme a lo previsto en el Reglamento de Accidentes de Trabajo de 22 de junio de 1956, sin que el interesado percibiera esta última pensión.

Las actuaciones finalizaron al comunicar el Instituto Nacional de la Seguridad Social que, al no dejar lugar a dudas la claridad de los términos de la Resolución de 1 de febrero de 1972, sobre la compatibilidad de las pensiones de accidentes de trabajo del Reglamento de 22 de junio de 1956 con las pensiones de enfermedad profesional de la legislación vigente, se procedía a realizar las actuaciones necesarias para que se compatibilizaran las actuales pensiones de jubilación y de incapacidad permanente parcial derivada de accidente de trabajo, que el interesado tenía reconocidas (queja 8912203).

La aplicación de esta misma Resolución de 1 de febrero de 1972 permitió que se rehabilitara una pensión de invalidez, derivada de accidente de trabajo, que en el año 1981 había sido declarada incompatible con la percepción de otra pensión de invalidez, por enfermedad común, del Régimen Especial Agrario. En este sentido, las actuaciones desarrolladas culminaron con la rectificación del error cometido y la regularización de las correspondientes cantidades (queja 8907473).

Por último, se rectificó la fecha de efectos de una pensión de viudedad, al comprobarse que la solicitud había sido entregada en la oficina de correos con anterioridad, abonándose además los atrasos correspondientes (queja 8909592).

### 8.3.9. *Revalorización de pensiones*

Durante el año al que se refiere este informe se han tramitado diversas quejas en las que los reclamantes manifestaban que no se les abonaba el importe mínimo establecido bien para pensionistas mayores de sesenta y cinco años, bien para titulares con cónyuge a cargo, alcanzando las mismas una solución satisfactoria, al procederse, por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, a verificar la revalorización de las prestaciones, reconociendo los citados mínimos (quejas 8904517; 8911200; 8912248; 8914787 y 8920095).

De otra parte, puede reseñarse la existencia de algunos casos de tardanza en la aplicación de las revalorizaciones, en aquellos supuestos en los que los interesados son perceptores de prestaciones concurrentes. En el informe emitido al respecto por el Instituto Nacional de la Seguridad Social se indicaba que estas prestaciones quedaron excluidos del proceso informático de revalorización automática en el ejercicio de 1989, por cuanto ésta viene siendo la norma sobre las prestaciones que ofrecen este tipo de concurrencia, con el fin de comprobar si existe compatibilidad en la percepción de las mismas. Efectuada dicha comprobación, se procedió a practicar las revalorizaciones de forma manual, circunstancia que, por el elevado número de pensiones afectadas, motivó el retraso en la revalorización. La mencionada entidad gestora indicaba, no obstante, que en el año 1990 no era necesario que los interesados efectuasen la reclamación correspondiente, al haberse ya detectado la incidencia (quejas 8903287; 8903498; 8915393 y 8919306).

Se ha planteado asimismo la necesidad de distinguir entre el titular y el receptor de las pensiones de orfandad. En este sentido, se tramitó una queja en la que el reclamante señalaba que era

pensionista de jubilación del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y perceptor de sendas pensiones de orfandad reconocidas en favor de sus dos hermanos incapacitados, no habiéndose procedido a revalorizar dichas prestaciones por estimar que eran de aplicación las normas sobre concurrencia.

Acerca de este asunto, el Instituto Nacional de la Seguridad Social informó que, al igual que había acaecido en los supuestos anteriormente señalados, estos casos quedan asimismo excluidos de la aplicación informatizada de las revalorizaciones, procediéndose a regularizar las cuantías de forma manual. No obstante, habiéndose detectado un caso similar, se insistió sobre el asunto ante dicho Instituto, realizándose por esta entidad gestora las operaciones correspondientes, que permitieron detectar un total de setenta y cuatro casos similares en toda España, por lo que se dictaron las instrucciones oportunas para que se realizaran las revalorizaciones y se identificasen a los tutores como perceptores y no como titulares de las pensiones, con objeto de evitar que en el futuro se apliquen de nuevo las normas sobre concurrencia.

Por último, el Instituto Nacional de la Seguridad Social indicó que se plantearía el asunto a los órganos competentes en materia de clases pasivas y a la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local, al objeto de que estos organismos identifiquen en forma correcta a las personas que, siendo titulares de pensiones públicas distintas de las de la Seguridad Social, ejerzan la tutela de pensionistas de la Seguridad Social (queja 8909666).

#### 8.3.10. Aspectos procedimentales

En lo que atañe al procedimiento para el reconocimiento de las prestaciones del sistema de Seguridad Social, ha podido seguir constatándose, a lo largo del año 1990, el avance sustancial en cuanto al acortamiento de los plazos de tramitación de los expedientes de las prestaciones, hasta el punto de poder afirmarse que no existe en la actualidad ningún problema digno de mención respecto de los expedientes a los que debe aplicarse únicamente la legislación interna española.

Por el contrario, se han observado algunos retrasos importantes en la tramitación de los expedientes de prestaciones reguladas por los reglamentos de la Comunidad Económica Europea en materia de seguridad social, así como por los convenios bilaterales suscritos por España.

En los informes emitidos por el Instituto Nacional de la Seguridad Social sobre las distintas quejas se detallaban las diversas actuaciones practicadas en los expedientes, tanto en lo que se refería a los servicios centrales como a las direcciones provinciales, señalándose también que, en muchos casos, la causa que impedía dar una mayor celeridad al trámite y resolución de dichos expedientes era el retraso de los organismos extranjeros de enlace en enviar la documentación establecida al efecto.

Aunque, efectivamente, en algunos de los casos planteados se producía esta última circunstancia, también se comprobó la existencia de retrasos excesivos e injustificados en los trámites que correspondían a determinadas direcciones provinciales, circunstancia que no se acomodaba a los principios establecidos en el artículo 103 de la Constitución.

A la vista de ello, se formuló a la citada entidad gestora una recomendación dirigida a que se arbitraran los medios necesarios para que el trámite de los expedientes, desarrollado en virtud de lo previsto por los reglamentos de la Comunidad Económica Europea en materia de seguridad social y por los convenios internacionales suscritos por España, se realizara con la mayor celeridad posible, dando con ello cumplimiento a los principios establecidos en el mencionado artículo 103 de la Constitución Española.

Mediante escrito de fecha 3 de abril de 1990, el Instituto Nacional de la Seguridad Social emitió informe sobre la recomendación efectuada, en el que, en primer lugar, se señalaban las distintas fases del procedimiento establecido para la tramitación de los expedientes de prestaciones económicas de la Seguridad Social, al amparo de los reglamentos comunitarios en dicha materia y de los convenios bilaterales.

También se refería a las actuaciones específicas realizadas por las direcciones provinciales del Instituto y por los servicios centrales del mismo, indicando que se habían previsto los siguientes objetivos: estudio de un nuevo procedimiento de gestión (nuevas solicitudes para cada convenio, documentación a aportar, atención personalizada, etc.); formación de funcionarios; posible descentralización de la gestión en las direcciones provinciales; y actualización de las normas técnicas con las oficinas de enlace extranjeras.

Finalmente, se manifestaba que tan pronto como las actuaciones previstas alcanzaran una plasmación suficiente, se ampliaría la información facilitada, de acuerdo con el contenido de la recomendación.

Por escrito de 22 de diciembre de 1990, la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social ha informado que dicha entidad gestora es consciente de que los tiempos empleados para la tramitación de estos expedientes son excesivos, lo que impide la prestación eficaz del servicio demandado por los ciudadanos, compartiendo así la preocupación expuesta por el Defensor del Pueblo.

También se señala la complejidad del asunto, puesto que, independientemente de las medidas que se puedan adoptar, es necesario alcanzar un nivel suficiente de respuesta por parte de los organismos competentes extranjeros. A ello hay que añadir el fuerte incremento de prestaciones solicitadas, pasando de 24.432 expedientes iniciados en 1985, a más de 48.000 en el año 1990.

De acuerdo con ello, recientemente se han puesto en marcha un conjunto de medidas, referidas a una mejor atención e información a los interesados, a acercar los tiempos de tramitación a la media de los expedientes de reconocimiento de pensiones al amparo de la legislación nacional, y al establecimiento de controles para detectar las disfunciones que se puedan producir.

En este sentido, hay que señalar que se ha aprobado la Circular 22/1990, de 11 de diciembre, por la que se dictan instrucciones provisionales para la descentralización de la gestión de las pensiones de jubilación, supervivencia e invalidez al amparo de los reglamentos comunitarios; se han preparado los procesos ofimáticos que resultan necesarios; se han publicado los reglamentos comunitarios actualizados; y se ha procedido a la redacción de un manual de gestión de prestaciones, así como a la realización de los oportunos cursos de formación para los funcionarios encargados de estas tareas (queja 8907140).

En cuanto a las prestaciones por desempleo, fue necesario reiterar el recordatorio formulado con ocasión de quejas tramitadas en años anteriores, al observarse que el promedio de tiempo para el reconocimiento de las prestaciones contributivas y asistenciales se situaba muy por encima del plazo de quince días previsto por el artículo 23.1 de la Ley 31/1984, de 2 de agosto (queja 8905834).

Fuera ya del campo específico del sistema de Seguridad Social, la tramitación de otra serie de quejas ha permitido constatar la existencia de una notable tardanza en la tramitación de las solicitudes de las prestaciones incluidas en el sistema establecido en favor de las personas con minusvalía por la Ley 13/1982, de 7 de abril, y regulado por el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, en algunas de las Gerencias Provinciales del Instituto Andaluz de Servicios Sociales y, más en concreto, en las de Málaga y Sevilla.

En relación con este problema, el Instituto Andaluz de Servicios Sociales informó acerca de las medidas adoptadas y previstas para acortar los tiempos de tramitación de estas prestaciones, consistentes básicamente en un incremento de la dotación de medios humanos, así como en la

implantación de un plan informático para la gestión y trámite de estas solicitudes (quejas 8912470; 9018782 y 9022286).

Con independencia de lo anterior, puede añadirse que se ha intervenido asimismo en algunos casos en los que se observaba una excesiva tardanza en resolver reclamaciones previas, tanto a la vía judicial laboral (quejas 8911847 y 8918966), como a la civil (queja 8807444), dictándose las oportunas resoluciones.

Por último, puede añadirse que precisamente el tiempo dilatado en exceso, empleado en la tramitación de unos expedientes de pensiones de jubilación y de viudedad motivó la emisión de un recordatorio del deber legal de acomodar la actuación administrativa al plazo máximo previsto en el artículo 61.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en relación con el mandato contenido en el artículo 103 de la Constitución (queja 8810307). Por idéntica causa, pero afectando en esta ocasión el excesivo retraso a la tramitación de un expediente de prestación asistencial por la Delegación Provincial de la Consejería de Trabajo y Bienestar Social de la Junta de Galicia en La Coruña, se remitió otro recordatorio de similar contenido (queja 8810754).

### 8.3.11. *Abono de prestaciones*

Tal y como se hizo constar en el informe del año 1989, la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo había comunicado, con motivo de la tramitación de una queja, que estaban en estudio otros sistemas de pago de las prestaciones y subsidios por desempleo que eviten la presencia física del interesado ante la entidad bancaria y en unas fechas concretas (queja 8808616).

Acerca de este asunto, el citado Instituto, informó, en cuanto a la posible sustitución, con carácter general, del actual sistema de pago mediante recibo por el de transferencia a la cuenta corriente de cada trabajador, sobre la celebración de diversas reuniones con representantes de las distintas entidades financieras.

Los problemas a resolver se centran en la comunicación mensual del contenido del recibo a cada beneficiario y, en el supuesto de hacerlo las propias entidades con envío de la información al domicilio del interesado, el coste suplementario que este sistema llevaría consigo. Además de los indicados, se estima que el mayor problema consistiría en la generación de un gran número de cobros indebidos, mientras no se establezcan sistemas de información más integrados y automatizados. En efecto, en este momento se produce mensualmente alrededor de un 5 por 100 de recibos impagados, que prácticamente se duplica en alguno de los meses de verano, y que en el supuesto de pago mediante transferencia no se producirían, pero se generaría, en cambio, un alto porcentaje de cobros indebidos.

Como consecuencia de esta situación, el Instituto Nacional de Empleo tiene prevista la implantación progresiva del pago de las prestaciones mediante transferencia, una vez que se hayan establecido los mecanismos imprescindibles de información mensual de la situación de los beneficiarios de prestaciones por desempleo, lo que se espera conseguir cuando se implante el nuevo sistema integrado informático de todas las áreas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (plan SIL).

Desde la implantación del subsidio por desempleo en favor de los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, en Andalucía y Extremadura, aquellos pueden optar libremente por cobrar el subsidio a través de transferencia bancaria o en efectivo mediante la personación en una sucursal de alguna entidad financiera, próxima a su domicilio, entre los días 23 y 25 de cada mes, tras la firma del recibo. La posibilidad de transferencia, por la que ha optado alrededor del 24 por 100 de los trabajadores, es debida a que, para cobrar el subsidio, aquellos han de presentar previamente en la oficina de empleo una declaración de los días

trabajados en el mes, por lo cual se conoce con exactitud su situación sin que, salvo en casos excepcionales, puedan producirse cobros indebidos.

Finalmente, han tenido lugar diversas reuniones y contactos exploratorios con algunas de las entidades financieras que abonan el subsidio del Régimen Especial Agrario, con el fin de establecer la posibilidad de mejorar el contenido de la información al trabajador en el caso de pago del subsidio por transferencia, para lo que será preciso previamente realizar una serie de modificaciones de la aplicación informática, esperándose que a lo largo de los próximos años se generalice prácticamente el pago del subsidio por transferencia (queja 8808616).

En esta misma materia, la Secretaría General para la Seguridad Social ha informado que en el año 1991 se pondrá en marcha, con carácter experimental, un procedimiento para el pago de pensiones a los beneficiarios con residencia en Argentina y Uruguay, consistente en el abono por trimestres, en dólares y mediante talones nominativos que son entregados a los pensionistas en su domicilio. Se añadía que con ello se pretende garantizar al pensionista el cobro puntual de su pensión, facilitar el cambio de moneda sin pérdida de poder adquisitivo y, en especial, evitar en lo posible las molestias o riesgos que pudiera sufrir este colectivo. Finalizaba la Secretaría General para la Seguridad Social señalando que si el sistema establecido resulta adecuado, se podría aplicar a las pensiones de beneficiarios residentes en otros países.

Con independencia de lo anterior, la tramitación de unas quejas permitió comprobar que la existencia de retrasos en el abono de unas prestaciones reconocidas venía dada por unos errores detectados en las fichas técnicas elaboradas por los servicios informáticos del Instituto Nacional de la Seguridad Social, que cumplieron equivocadamente las claves que identificaban las oficinas pagadoras. Subsanaos los errores informáticos señalados, los interesados pasaron a percibir las pensiones regularmente, no existiendo constancia de ningún recibo impagado (quejas 9003733 y 9004164).

Asimismo, han podido resolverse varios casos de tardanza en el abono de mensualidades devengadas y no percibidas, producidas bien por error en los sistemas de expedición de la documentación de pago, o por acumulación de solicitudes de tales prestaciones (quejas 8905426; 8919769; 9004011; 9018655 y 9004095).

De otra parte, puede señalarse la solución satisfactoria de un supuesto de falta de pago de unas mensualidades de la pensión asistencial en favor de las personas mayores de sesenta y seis años o incapacitadas para el trabajo, regulada por el Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio, a causa del traslado de domicilio de la interesada de la Comunidad Autónoma de Extremadura a la de Castilla-La Mancha (queja 8905665).

Las actuaciones realizadas por esta institución permitieron asimismo que se efectuara el abono, por parte del Instituto Andaluz de Servicios Sociales, de una ayuda que había sido reconocida por sentencia de la Audiencia Nacional en favor de una persona con minusvalía, dándose la circunstancia de que la resolución administrativa denegatoria fue dictada el 13 de noviembre de 1981, y siendo la sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 19 de mayo de 1986 (queja 8901755).

Por último, puede citarse la solución favorable de un caso relativo a la tardanza en el abono, por parte de la Gerencia Provincial del Instituto Andaluz de Servicios Sociales en Cádiz, de un subsidio de garantía de ingresos mínimos que había sido reconocido en su día (queja 9001779).

#### 8.3.12. *Reintegro de prestaciones indebidamente percibidas*

En materia de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas se ha planteado el mismo problema relativo a la necesidad de distinguir entre el perceptor y el titular de las pensiones de orfandad a que se ha hecho referencia en el apartado dedicado a la revalorización de pensiones.

Acerca de este asunto, debe recordarse que, a tenor de lo previsto por el artículo 56 de la Ley General de la Seguridad Social, son las personas que hayan percibido en forma indebida las prestaciones las que vienen obligadas a reintegrar su importe, pero el precepto no autoriza a efectuar el reintegro por la percepción indebida de una prestación con cargo a la pensión de la que es titular otra persona, sin que, de otro lado, la tutela ejercida por el titular de la primera pueda habilitar a la Administración para que proceda en la forma indicada.

Ello es así, en efecto porque, de conformidad con lo previsto por el artículo 270 del Código Civil, el tutor es únicamente el administrador legal del patrimonio de los tutelados, los cuales conservan la titularidad de aquel.

De otra parte, el artículo 161.1 de la Ley General de la Seguridad Social reconoce el derecho de la pensión de orfandad a cada uno de los hijos del causante, sin que la circunstancia prevista en el apartado segundo del mismo artículo, relativa al abono de la pensión a quien tenga a cargo a los beneficiarios autorice a entender que la titularidad de la pensión corresponde a esta última persona, ya que no debe confundirse a quien le es abonada la pensión con el titular de la misma, que no tiene por qué ser necesariamente coincidente. En efecto, en el caso concreto de la pensión de orfandad el menor de edad actúa como titular y beneficiario de la pensión, aunque por razones de la minoría de edad el abono sea hecho a la persona de la que está a cargo.

Por todas estas consideraciones, pudo obtener una solución favorable un caso en el que, como consecuencia de la percepción indebida de la pensión de orfandad que percibían también sus dos hermanas, le fue descontada a la reclamante la cantidad de 150.000 pesetas, a razón de 10.000 pesetas mensuales, de su pensión, produciéndose tal descuento a causa de que se consideraba erróneamente como titular de esta última pensión a una de las hermanas que actuaba como tutora de la interesada.

Al no haber percibido la reclamante indebidamente ninguna prestación y no estar obligada a su reintegro, el Instituto Nacional de la Seguridad Social procedió a la devolución de la cantidad deducida (queja 8902598).

De otra parte, mediante la aceptación y puesta en práctica, por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social, de una sugerencia formulada por esta institución, pudo asimismo rectificarse la fecha de efectos económicos de un complemento de pensión que el interesado, pensionista del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, percibía con cargo al Régimen General, procediéndose, de otra parte, a abonarle las diferencias correspondientes (queja 8808997).

Asimismo, el hecho de que una notificación se realizara con posterioridad al transcurso del plazo de prescripción de cinco años, permitió que el Instituto Nacional de Empleo anulara la compensación efectuada por cobro indebido de prestaciones de desempleo, con devolución de las cantidades correspondientes (queja 9015328). Del mismo modo, se anuló por el citado Instituto otra compensación realizada para resarcirse de una cantidad indebidamente percibida, al comprobarse que el Tribunal Central de Trabajo había declarado en su momento la nulidad de las actuaciones seguidas ante la Magistratura de Trabajo (queja 8920082).

Por último, pudo resolverse satisfactoriamente un caso en el que la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social de Salamanca había requerido al interesado el pago de 1.977.011 pesetas en concepto de cantidad percibida en demasía durante el período comprendido entre la fecha de notificación de una sentencia por la que se reconocía el derecho a una pensión de incapacidad permanente absoluta y la sentencia del Tribunal Supremo por la que se revocó la anterior y se declaró única-

mente una incapacidad permanente total. Detectado el error cometido, se procedió a la devolución de las cantidades descontadas (queja 8905215).

#### 8.4. *Servicios sociales*

#### 8.4.1. *Menores*

Como se adelantó en el informe del año 1989, el Defensor del Pueblo ha realizado, a lo largo del año 1990, una investigación en torno a la atención de los menores, tanto en la esfera de protección, como en la de reforma.

Para la realización de la misma se ha procedido a girar visita a un total de treinta y ocho centros, situados en la totalidad de las comunidades autónomas y en la ciudad de Ceuta.

Dado que aún se encuentra en fase de redacción el estudio derivado de las visitas efectuadas, únicamente pueden adelantarse algunas conclusiones extraídas respecto de una parte de los aspectos analizados y, más en concreto, de los relativos a diversas cuestiones de orden general, al estado de conservación de los establecimientos, al alojamiento, a la alimentación, a la asistencia médica y a los aspectos sanitarios, a las actividades recreativas, deportivas y culturales y al personal. Dichas conclusiones pueden resumirse en la siguiente forma:

a) La mayor parte de los establecimientos visitados se encuentran ubicados en un núcleo urbano, circunstancia que puede calificarse como positiva, al potenciar las relaciones con el entorno y permitir la fácil utilización del equipamiento externo por parte de los menores.

b) Salvo dos llamativas excepciones, en que los establecimientos no reunían las condiciones mínimas para prestar una atención adecuada, el estado de conservación de los inmuebles es correcto.

c) El alojamiento se efectúa en condiciones adecuadas, con la salvedad de algún caso en el que se observan situaciones de hacinamiento o muy deficientes condiciones.

d) La alimentación se estima correcta, aunque en algunos centros no existe un control dietético por personal especializado. Con excepción de un caso, el personal cuenta con carnet de manipulador de alimentos. Está satisfactoriamente resuelta, como regla general, la evacuación de residuos, siendo adecuadas, de otra parte, las condiciones del almacenamiento de los alimentos, salvo algún problema concreto.

e) La prestación de la asistencia sanitaria está, por regla general, satisfactoriamente resuelta, prestándose ya en el mismo centro, ya a través del equipamiento externo. En la mayoría de los centros se desarrollan actividades de educación sanitaria, si bien con una intensidad muy variable.

f) La mayoría de los centros programan y ejecutan periódicamente actividades deportivas, recreativas y culturales, bien en el mismo establecimiento, bien utilizando el equipamiento externo. Con alguna excepción, el estado de las instalaciones es, en líneas generales, correcto.

g) Los índices de cobertura de las plazas son muy variables, oscilando entre el 100 por 100 y una ocupación muy escasa, existiendo casos, especialmente en los establecimientos de reforma de mayor capacidad, de infrautilización debida al sobredimensionamiento de los centros.

h) Los índices personal / menores atendidos en los establecimientos visitados muestran que la dotación de personal es suficiente, existiendo incluso plantillas sobredimensionadas.

i) Se han podido constatar las ventajas de la atención a través de hogares funcionales sobre el internamiento en residencias.

Las conclusiones expuestas, que se adelantan con carácter provisional, se completarán con las relativas al resto de los aspectos estudiados.

De otra parte, junto a las visitas efectuadas, se ha procurado obtener una aproximación al conocimiento de los recursos para la atención de los menores en España, tanto en el aspecto de protección como en el de reforma, a cuyo efecto se han recogido los datos proporcionados por la Dirección General de Protección Jurídica del Menor, del Ministerio de Asuntos Sociales, y por los organismos autonómicos competentes en la materia. El análisis de estos datos, que se refieren al 31 de



diciembre de 1989, permite adelantar, también a título provisional, los datos y conclusiones siguientes:

a) Conforme a la información obtenida, existían en aquella fecha un total de 1001 centros de protección de menores (472 residencias; 371 hogares funcionales; y 158 centros de atención en régimen de externado). El total de plazas ascendía a 39239 (26368 en residencias; 3224 en hogares funcionales; y 9647 en centros de atención en régimen de externado).

El análisis de estos y otros datos proporcionados parece confirmar la tendencia hacia la sustitución progresiva de las grandes residencias por pequeñas unidades que pretenden reproducir un ambiente familiar. Pese a ello, la atención a los menores sigue excesivamente centrada en internamiento en residencias. Por otro lado, no existe una pauta común sobre el desarrollo de esta tendencia, por cuanto mientras que en algunas comunidades autónomas ha desaparecido prácticamente la atención en grandes residencias, que han sido sustituidas por hogares funcionales, este último equipamiento apenas se ha implantado en otras comunidades.

b) Siempre según la información obtenida, los recursos para la protección de los menores son, en su mayor parte, de titularidad privada (el 62 por 100 de los centros y el 58 por 100 de las plazas).

c) Los datos recogidos revelan un satisfactorio nivel de la implantación de la coeducación, más elevado en el caso de los varones, ya que subsiste un mayor número de centros exclusivamente femeninos.

d) De conformidad con los datos obtenidos, el índice de cobertura de las plazas en los centros de protección de menores sería tan solo del 62 por 100, lo que indicaría una infrautilización de los recursos a causa de su sobredimensionamiento y exigiría la planificación de los recursos para adecuarlos a las necesidades reales, así como, en su caso, la reconversión de una parte del equipamiento para cubrir otras finalidades sociales.

e) En cuanto a los centros dirigidos a la atención de los menores sometidos a medidas de reforma, el número de centros, en la fecha indicada, ascendería a un total de 44, en los que se dispondría de 1062 plazas, siendo su distribución territorial muy desigual, al carecer algunas comunidades autónomas de este equipamiento, observándose, en cambio, una fuerte concentración de establecimientos en dos comunidades.

f) Frente a lo que sucedía con los centros de protección, la mayor parte del equipamiento destinado a la reforma es de titularidad pública (el 92,8 por 100 de las plazas existentes).

g) Asimismo, y en contra de lo que acaecía con los centros de protección, las plazas en centros mixtos de reforma representarían tan sólo el 24 por 100, mientras que las destinadas exclusivamente a varones llegarían hasta el 69 por 100.

f) Por último, y al igual que ocurría con los centros destinados a la protección de menores, los casos de infrautilización de ciertos establecimientos a causa de su sobredimensionamiento, unidos a la deficiente distribución territorial de los recursos destinados a la reforma, demandarían la conveniencia de planificar los medios existentes a fin de acomodarlos a las necesidades reales a las que deben responder y mejorar su localización territorial, pudiéndose reconvertir, si fuere menester, las plazas infrautilizadas para otros fines de carácter social.

A las conclusiones anteriores se añaden los aspectos que atañen estrictamente al ámbito judicial y que han sido tratados en el apartado correspondiente del capítulo relativo a los derechos y libertades fundamentales del presente informe.

Esta institución espera que el resultado de la investigación efectuada, cuyo avance acaba de transcribirse, pueda ser útil para mejorar la atención a los menores, tanto en el aspecto de protección como en el de reforma, sumándose así a importantes iniciativas anteriores, entre las que resulta inexcusable destacar el informe sobre la problemática del menor en España, realizado en el año 1989

por la Ponencia constituida en el seno de la Comisión de Relaciones con el Defensor del Pueblo y de los Derechos Humanos, del Senado.

#### 8.4.2. *Tercera edad*

A lo largo del año 1990 se han ido recibiendo las respuestas de los órganos administrativos afectados, en torno a las recomendaciones derivadas de la investigación realizada respecto de las residencias públicas y privadas para la tercera edad, de la que se dio cuenta en el informe del año 1989 (queja 8808137).

En este sentido, y en relación con las recomendaciones que afectaban a la Administración central, el Instituto Nacional de Servicios Sociales ha informado, respecto de las de carácter general, que en el proyecto del plan gerontológico que se está elaborando por el Ministerio de Asuntos Sociales, a través de dicho Instituto, se establece como objetivo prioritario a conseguir, a lo largo de la década de los noventa, una ratio de 3'5 plazas residenciales por cada cien personas mayores de sesenta y cinco años, lo que supone un total de 107.588 plazas. Dicha inversión ascendería a un mínimo de 500.000 millones de pesetas, por lo que debe ejecutarse tanto por las distintas administraciones públicas, como por el sector privado.

En cuanto a la aprobación de la normativa reguladora de las residencias privadas y a la ejecución de programas de inspecciones en dichas residencias, se informaba que el proyecto del plan gerontológico contempla el establecimiento, por las comunidades autónomas que no lo hayan hecho, de una normativa que regule las garantías de la libertad y derechos del usuario, los requisitos mínimos arquitectónicos y de servicios, el plazo para la adaptación de los centros existentes, el procedimiento de inspección y el sistema de sanciones.

Respecto de la mejora de los sistemas de protección contra incendios y de evacuación de edificios, se señalaba que el Instituto Nacional de Servicios Sociales había elaborado un plan de adaptación a la normativa sobre incendios, alcanzando el coste de la inversión, que se encuentra actualmente en fase de ejecución, un total de 5.553.755.000 pesetas.

Sobre la recomendación relativa a la necesidad de efectuar las modificaciones oportunas para adaptar los centros; concebidos inicialmente para personas válidas, a las exigencias derivadas de la modificación de las condiciones físicas y psíquicas de los residentes, se informaba que el Instituto Nacional de Servicios Sociales tenía en curso de ejecución un plan de reconversión de plazas de válidos en asistidos, dando prioridad a los establecimientos donde era mayor el índice de cronificación de los residentes. De otra parte, a partir de 1988 se construyen todos los centros nuevos con las características y requisitos de una residencia asistida.

Asimismo, se han ido reforzando, en los centros dependientes de dicho instituto, las plantillas de las residencias para personas válidas donde el índice de cronificación es alto, en especial las categorías que más inciden en el cuidado directo de los residentes. De otra parte, desde 1989 se ha puesto en marcha un plan de incremento de personal de fines de semana. Por último, se ha terminado de diseñar un catálogo de puestos de trabajo, referido a las diversas tipologías de centros residenciales.

Acerca de la asistencia geriátrica, de rehabilitación y gerontopsiquiátrica, se señalaba que en las residencias asistidas y mixtas del Instituto Nacional de Servicios Sociales se dispone de especialistas (médicos geriatras, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionales y demás personal sanitario). En cuanto al tratamiento psiquiátrico, los tratamientos básicos y de mantenimiento, en caso de trastornos leves de la personalidad y demencias seniles crónicas, son prestados por los médicos geriatras o, en su caso, por psicólogos contratados por acto de servicio; en los casos de crisis agudas, se utilizan los recursos

hospitalarios; y en los supuestos de tratamientos de larga estancia hospitalaria, se han establecido conciertos de reserva de plazas con hospitales psiquiátricos especializados en gerontopsiquiatría.

Por último, y en lo que atañe a la recomendación relativa a la garantía de la participación de los usuarios, el Instituto Nacional de Servicios Sociales señalaba que se venía aplicando en este punto el Estatuto Básico de Centros de la Tercera Edad, aprobado por Orden de 16 de mayo de 1985.

En lo que atañe a las recomendaciones que hacían referencia en concreto a cada una de las residencias dependientes del Instituto Nacional de Servicios Sociales que fueron visitadas por esta institución en el curso de la investigación realizada, la citada entidad gestora informó que se había elaborado un plan de adaptación a normativa que comprendía la totalidad de las residencias dependientes de la misma y, consiguientemente, incluía las aludidas en el estudio del Defensor del Pueblo. Dicho plan -según informaba el Instituto Nacional de Servicios Sociales- recoge la globalidad de las recomendaciones formuladas para todos y cada uno de los centros.

En cuanto a la ejecución de dicho plan, en lo que se refiere a los establecimientos visitados en su día, se señalaba que las obras de adaptación a normativa se encontraban en curso de ejecución en las residencias de Gijón, asistida de Cáceres y Laredo; que se había efectuado el proyecto relativo a la residencia de Palma de Mallorca; y que se habían finalizado las obras ejecutadas en la residencia de Laredo. En lo que respecta a la residencia asistida de Vigo, aún reconociendo que las instalaciones en las que se encuentran ubicados los servicios comunes son mejorables, el centro no se encuentra entre las prioridades del plan de inversiones, dada su reciente apertura. Por último, se informaba que las adaptaciones sugeridas en la residencia de Manoteras, de Madrid, se seguían realizando en forma progresiva.

Por lo que se refiere a las recomendaciones dirigidas a las administraciones autonómicas, cabe aludir, en primer lugar, a las relativas a la aprobación de las normas reguladoras de diversos aspectos referentes a las residencias de la tercera edad de carácter privado (autorización de apertura, modificación, traslado y cierre; condiciones mínimas materiales y funcionales; régimen de precios; derechos y obligaciones; inspección; infracciones y sanciones).

En relación con las recomendaciones formuladas, se han aprobado las siguientes normas:

— Decreto 107/1990, de 21 de junio, por el que se regulan las condiciones y requisitos de los Centros y Establecimientos de la Tercera Edad, para su puesta en marcha y funcionamiento (Castilla y León).

— Ley 8/1990, de 10 de octubre, reguladora de las actuaciones inspectoras y de control de los Centros y Servicios de Acción Social (Madrid).

— Decreto 91/1990, de 26 de octubre, relativo al régimen de autorización de Servicios y Centros de Acción Social y Servicios Sociales (Madrid).

— Ley Foral 9/1990, de 13 de noviembre, sobre el régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de Servicios Sociales (Navarra).

— Decreto 218/1990, de 30 de julio, sobre los Servicios Sociales Residenciales de la Tercera Edad (País Vasco).

— Decreto 1/1990, de 5 de enero, por el que se regulan las condiciones mínimas los Centros Residenciales de la Tercera Edad ubicados en la Comunidad Autónoma de La Rioja (La Rioja).

— Decreto 40/1990, de 26 de febrero, sobre registro, autorización y acreditación de los Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana (Comunidad Valenciana).

— Orden de 9 de abril de 1990, de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social, por la que se desarrolla el Decreto 40/1990, de 26 de febrero, sobre Registro, Autorización y Acreditación de los Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana (Comunidad Valenciana).

Con independencia de lo anterior, la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias informaba de la existencia de un anteproyecto de ley de asistencia y protección del anciano. En cuanto a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Consejería de Sanidad y Seguridad Social informó que se había redactado un borrador de decreto por el que se regulan las condiciones y requisitos mínimos para la apertura y funcionamiento de centros, servicios y establecimientos residenciales para la tercera edad, habiéndose ultimado la fase de informe por las instituciones relacionadas con la tercera edad, por lo que en el momento de redactar este informe se espera su aprobación inminente por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

Por su parte, la Diputación Regional de Cantabria señalaba que se encontraba en fase de tramitación parlamentaria un proyecto de ley sobre infracciones y sanciones en materia de servicios sociales, así como en elaboración, por parte de la Dirección Regional de Bienestar Social, un proyecto de norma sobre precios autorizados en residencias de la tercera edad.

Por lo que se refiere a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se indicaba que estaba en preparación un decreto regulador de las características de los centros de servicios sociales, así como una orden de desarrollo específico sobre residencias de la tercera edad.

Por último, la Consejería de Bienestar Social de la Región de Murcia ha informado que se está procediendo a la elaboración de las normas relativas a las medidas contempladas en la recomendación formulada.

Por su parte, la Consejería de Trabajo y Servicios Sociales de la Junta de Galicia señaló que se encontraba en trance de elaboración una nueva ley de servicios sociales, en la que se habilitaba al Gobierno de la Comunidad Autónoma para regular los requisitos mínimos, condiciones de acceso y estancia en los centros de servicios sociales.

En cuanto a las recomendaciones que atañen a residencias concretas, cabe señalar, en primer lugar, que la Consejería de Sanidad y Seguridad Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ha informado que de las dieciséis recomendaciones que afectaban al Centro «Nuestra Señora del Carmen», de Ciudad Real, cuatro habían sido de aplicación inmediata, cuatro se encontraban en vía de solución y ocho habían sido incorporadas al proyecto de reforma de la residencia que se acometería durante 1990 y 1991.

De otra parte, de las dieciséis medidas recomendadas para la mejora de la atención del usuario en la residencia de Alcalá de Henares, de la Comunidad de Madrid, la Consejería de Integración Social de la citada comunidad aceptó un total de catorce, informando sobre las acciones previstas y realizadas para su puesta en práctica.

Asimismo, el Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia comunicó la aceptación de las tres recomendaciones formuladas sobre la residencia de Espinardo, informando sobre las medidas adoptadas al respecto.

Pasando a las recomendaciones que afectaban a las corporaciones locales, es menester comenzar significando que la Diputación Foral de Alava informó sobre la aceptación de tres de las cuatro medidas recomendadas sobre la residencia «Santa María de las Nieves», de Vitoria, señalando, en relación con la cuarta de estas medidas, que quedaría solucionado el problema con la construcción de un nuevo centro.

En relación con la residencia asistida del Instituto Nacional de Servicios Sociales, sita en Monte Arieiro, de Vigo, el Ayuntamiento de esta ciudad comunicó que, siguiendo la recomendación efectuada, se había instalado una parada de la línea de autobús urbano en un lugar más próximo a dicho centro.

Por su parte, el Ayuntamiento de Zaragoza informó que de las nueve recomendaciones formuladas en torno a la «Casa de Amparo», cuatro se habían ejecutado, tres se encontraban en fase de ejecución y las dos restantes se encontraban pendientes de ser llevadas a cabo.

Debe señalarse, por último, que no se ha recibido aún la contestación de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Cataluña y Extremadura, así como de la Diputación Provincial de Burgos y de los Ayuntamientos de Denia, Gijón y Tudela. De otra parte, es menester señalar que la Comunidad Autónoma de Aragón no se encontraba afectada por la recomendación formulada, al disponer de las citadas normas.

Además del seguimiento de las recomendaciones efectuadas en su día con motivo de la citada investigación, se han llevado a cabo otras actuaciones en relación con la tercera edad.

Así, el fallecimiento de un usuario en una residencia de la Comunidad de Madrid, sita en Villaviciosa de Odón, sin que el cadáver fuera descubierto hasta transcurridos cuatro días desde la fecha del óbito, motivó las actuaciones de esta institución en torno a dicho problema. Sin perjuicio de que las citadas actuaciones tuvieran que ser suspendidas en cuanto al caso concreto, al haber abierto diligencias previas el Juzgado de Instrucción núm. 3 de Móstoles, se estimó procedente continuar las mismas sobre el problema de orden general que se derivaba del suceso acaecido.

Desde esta perspectiva, el examen de la documentación remitida por la Consejería de Integración Social de la Comunidad de Madrid llevaba a constatar la inexistencia, en el centro citado, de normas escritas para el control de presencia y las salidas de los residentes, así como, en general, de normas e instrucciones escritas sobre la organización y funcionamiento del establecimiento, especialmente en lo que atañe a la distribución de tareas y a su asignación a cada una de las categorías profesionales.

Por todo ello, al carecer la citada residencia, así como otros establecimientos de la misma índole, dependientes de la Comunidad de Madrid, de reglamento de régimen interior, se dirigió a la Consejería de Integración Social de dicha Comunidad Autónoma una recomendación a fin de que, en virtud de lo previsto en la disposición final del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Residencias de Ancianos de la repetida Comunidad, se aprobase el reglamento de régimen interior de la residencia de Villaviciosa de Odón, así como los reglamentos del resto de las residencias que carezcan aún del mismo (queja S/8900037).

En el informe del año 1989 se dio cuenta de la sugerencia dirigida al Instituto Nacional de Servicios Sociales en torno a las responsabilidades derivadas de la falta de funcionamiento, desde su inauguración, de la última planta de la residencia de la tercera edad sita en Huesca. Debe ahora dejarse constancia de que el citado Instituto no aceptó la recomendación formulada, limitándose a señalar, para apoyar este criterio negativo, que «una vez examinado el conjunto de circunstancias que concurren en el caso, en particular el tiempo transcurrido desde que tuvieron lugar los hechos en cuestión (el correspondiente proyecto de construcción fue entregado al servicio de asistencia a pensionistas en 1976), la complejidad y la previsible duración de los eventuales procesos contenciosos a interponer, no valora positivamente la oportunidad de ejercitar tales acciones de responsabilidad» (queja 8707041).

De otra parte, la falta de utilización de la planta cuarta de la residencia de la tercera edad de Montequinto (Sevilla), más en concreto desde que dejara de ser ocupada provisionalmente por los usuarios de la residencia de Heliopolis, que se encontraban alojados en la primera de ellas en tanto se realizaban obras en el segundo de los centros citados, motivó la intervención del Defensor del Pueblo. Al respecto, la Gerencia Provincial de Sevilla del Instituto Andaluz de Servicios Sociales informó que los residentes procedentes de la residencia de Heliopolis eran atendidos por el personal de este centro, para lo cual se abonaba el plus de transporte correspondiente, añadiéndose que durante el tiempo en que estuvo ocupada la cuarta planta se publicó la relación de puestos de trabajo de dicha Gerencia Provincial, observándose que la dotación de personal doméstico era insuficiente para la puesta en marcha de las cuatro plantas, por lo que se solicitó el correspondiente aumento de plantilla, procediéndose a su aprobación y posterior dotación presupuestaria, por lo que, tras la oportuna contratación, se esperaba poner en marcha definitivamente la cuarta planta de la residencia de Montequinto (queja 9008307).

Con independencia de lo anterior, se puso en conocimiento del órgano competente en la materia, el caso de una residencia de carácter privado, que presentaba una serie de deficiencias, finalizando las actuaciones con la imposición de una sanción pecuniaria de 100.000 pesetas por parte de la Dirección General de Comercio y Consumo de la Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid (queja 8903262).

En otro orden de cosas, es interesante destacar, como dato positivo, la Instrucción 3/1990, dictada por la Fiscalía General del Estado en fecha 7 de mayo de 1990, sobre régimen jurídico que debe regir para el ingreso de personas en residencias de la tercera edad.

En cuanto a las actuaciones sobre aspectos distintos de la atención residencial, cabe únicamente señalar que pudo resolverse en forma favorable para la interesada el problema derivado de la falta de abono del importe de una ayuda a domicilio, que por error de la entidad financiera a través de la que se debía efectuar el pago no llegó a su destino, procediéndose a subsanar dicho error mediante el abono de la cantidad correspondiente en la cuenta corriente de la interesada. El importe del resto de ayuda fue devuelto por la entidad financiera a la Tesorería Territorial de la Seguridad Social, por lo que la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Servicios Sociales de Badajoz procedió nuevamente al abono de la misma (queja 8802968).

#### 8.4.3. *Otros aspectos relativos a los servicios sociales*

En el informe correspondiente al año 1987 se hizo referencia a la recomendación dirigida a que se adoptasen las medidas oportunas para mejorar sustancialmente las deficientes condiciones en que se efectuaba el alojamiento de los trabajadores temporeros que participan anualmente en la recogida de la patata en la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como de sus familias.

En aquel lugar se expresaba que tanto la Delegación del Gobierno en La Rioja, como la Consejería de Salud y Consumo de dicha Comunidad, habían aceptado la recomendación formulada, que quedaba pendiente de que se pusiesen efectivamente en práctica las medidas sugeridas.

A lo largo de los años siguientes, esta institución ha venido realizando el seguimiento de la evolución del problema. A la vista de las mejoras introducidas en los asentamientos de estos trabajadores se dieron, en septiembre de 1990, por finalizadas las actuaciones desarrolladas con motivo de la queja formulada al respecto (queja 8607589).

De otra parte, con ocasión de una queja en la que un pensionista de invalidez exponía la imposibilidad de participar en los programas para termalismo social, gestionados por el Instituto Nacional de Servicios Sociales, puesto que, a tenor de lo previsto por la Orden de 15 de marzo de 1989, se exigía como requisito tener una edad mínima de sesenta y cinco años, el Ministerio de Asuntos Sociales manifestó que, al existir la voluntad clara de extender la prestación del servicio de termalismo social, en función de las demandas reales sentidas por los ciudadanos, según se establecía en el preámbulo de la Orden de 15 de marzo de 1989 que regula este servicio, se iniciaban los trámites preceptivos para una modificación del artículo 7.1 .b de la Orden citada. Se asumía asimismo el compromiso de que en la resolución que desarrolle la convocatoria del programa de termalismo social para el ejercicio 1991, el límite de edad no supondría un impedimento para aquellas personas discapacitadas menores de sesenta y cinco años que reunieran el resto de los requisitos establecidos para adquirir la condición de beneficiarios del programa.

Es menester señalar que, cumpliendo fielmente el compromiso adquirido, el Ministerio de Asuntos Sociales, por medio de la Orden de 26 de diciembre de 1990, ha modificado el artículo 7.º de la Orden de 15 de marzo de 1989, determinando que podrán ser beneficiarios de las plazas concertadas en establecimientos termales los pensionistas de jubilación y de invalidez, en todo caso, y

por el concepto de viudedad cuando el beneficiario haya cumplido los sesenta años de edad (queja 9007285).

Por último, tras una dilatada tramitación, y gracias a la intervención del Servicio de Familia, Menores y Juventud Marginada de la Consejería de Integración Social de la Comunidad de Madrid, pudo resolverse el dramático caso de una persona afectada por una parálisis cerebral que, según señalaba una noticia aparecida en la prensa del día 14 de septiembre de 1988, era mantenida atada en su cama por sus padres para evitar males mayores.

En relación con el caso citado, es inevitable señalar, frente a la diligencia para su resolución mostrada por el Servicio de la Consejería de Integración Social de la Comunidad de Madrid antes citado, la inacción del Instituto Nacional de Servicios Sociales.

En efecto, la Dirección Provincial de dicha entidad gestora en Madrid informó en un principio sobre este caso, entre otros extremos, lo siguiente:

a) Que la familia mantiene a N. encamada, atada de pies y manos por las molestias que su conducta les ocasiona y por el riesgo de que pueda autolesionarse, presentando lesiones dérmicas en muñecas y tobillos.

b) Que N. no toma medicación, ni recibe atención médica desde hace 5 años.

c) Que la opinión global del equipo que se desplazó al domicilio de N. es que la situación de la interesada se debe, de una parte, a la dificultad del entorno familiar para controlar la alteración de conducta, y de otro, a la inhabilidad subjetiva de la familia para atender de forma diferente a la interesada.

Ante la solicitud de un nuevo informe en la que se señalaba que se valorasen las dramáticas circunstancias del caso, tanto por lo que hacía referencia a la situación objetiva de la interesada, como a la imposibilidad de la familia para prestar su atención con unas mínimas condiciones, y se indicaba que, en el caso de que no pudiese serle concedida una plaza en un centro, se proporcionara una solución alternativa, que posibilitase la adecuada atención de la menor y evitase situaciones atentatorias a la dignidad humana, el Instituto Nacional de Servicios Sociales se limitó a señalar, entre otras cuestiones, lo siguiente:

« ... que la situación no podía ser considerada como de gran necesidad y que en su situación de deterioro general, solo parcialmente influían los factores objetivos concurrentes en N., incidiendo con muchísima más fuerza la invalidez subjetiva de la familia para atender de forma positiva a la interesada.»

Y se añadía que:

« ... existían muchos expedientes con un grado de necesidad superior y que no podían ser atendidos en la actualidad; por ello, el ingreso de N. debería quedar aplazado hasta que por puntuación le correspondiera.»

Esta institución, a la vez que debe dejar expresa constancia de la actuación del Servicio de Familia, Menores y Juventud Marginada de la Consejería de Integración Social de la Comunidad de Madrid, gracias a cuya colaboración N. se encuentra actualmente atendida en un centro de educación especial, se ve obligada a poner de manifiesto que la incidencia de la « invalidez subjetiva de la familia para atender de forma positiva a la interesada», a que se refería el informe más arriba transcrito, no podía ser motivo que justificara la inactividad de la Administración para encontrar una solución, en su caso mediante alguna medida alternativa al internamiento ante la imposibilidad de proporcionar una plaza, al dramático problema expuesto. En efecto, la situación en la que se encontraba la interesada y que demandaba la adopción de las medidas oportunas para su solución, por imperativo de

lo previsto en el artículo 49, en relación con el artículo 10, ambos de la Constitución, no variaba por el hecho de que concurrían circunstancias objetivas o, por el contrario, circunstancias subjetivas de índole familiar (queja 8809205).

## 9. ADMINISTRACION LABORAL

### 9.1. *Formación profesional*

En el informe correspondiente al año 1989 se hizo alusión al problema relativo al retraso en el pago de las becas de formación e inserción profesional, indicándose que se había formulado un recordatorio del deber legal de abonar estas becas a los participantes en los cursos del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, de acuerdo con el procedimiento establecido.

Se señalaba, además, que, sin perjuicio de dicho recordatorio, se había solicitado informe del Instituto Nacional de Empleo para esclarecer si seguían existiendo demoras en el pago de las referidas becas, así como sobre si las modificaciones realizadas en los procesos generales de pago de las nóminas habían resultado suficientes para la agilización de dichos abonos.

Sobre este asunto, el Instituto Nacional de Empleo informó que a partir de 1987 se había desconcentrado en sus direcciones provinciales el pago de las becas y ayudas a los alumnos. No obstante, la tardanza observada en algunas provincias había producido nuevos retrasos en las nóminas generales, por lo que, a partir de marzo de 1989, cada dirección provincial elabora su propia nómina con autonomía total.

Se señalaba, de otra parte, que se había producido una mejora en la gestión, de modo que en los primeros días de noviembre de 1989 los alumnos de cuarenta y una provincias habían recibido las becas y ayudas correspondientes al mes de septiembre, habiéndose abonado en las restantes provincias el mes de agosto y disponiéndose las mismas a acumular los meses de septiembre y octubre con el fin de ponerse al día.

Se señalaba, por último, que las nóminas se basan en las certificaciones de asistencia a las clases realizadas por los docentes dentro de los cinco días siguientes a la finalización del mes correspondiente, siendo un mes el período mínimo para realizar las tareas de confección de las nóminas, fiscalización y transferencia a las cuentas de los beneficiarios (quejas 8903832 y 8905430).

La notable disminución del número de quejas sobre retrasos en el pago de estas becas, así como el hecho de que todas ellas afectaban a cursos realizados en años anteriores a 1990, parece confirmar la mejora producida en la gestión de las mismas (quejas 8903522; 8904306; 8908514; 8912037 y 8918798).

Por otra parte, es de reseñar la novedad introducida por el artículo 24.1 del Real Decreto 16 18/1990, de 14 de diciembre, en cuanto establece que las becas o ayudas previstas se percibirán al final del curso y en el caso de que el mismo tenga una duración superior a dos meses, el alumno recibirá durante el segundo mes y los posteriores un anticipo equivalente a la cuantía mensual de las becas.

Por último, puede citarse la concesión de becas para la realización de estos cursos, las cuales habían sido inicialmente denegadas, por estimar que los interesados no se encontraban inscritos como demandantes de empleo y no poder considerarse, por tanto, como parados, comprobándose que, por el contrario, dicha inscripción existía en la fecha en la que pudo dar comienzo su asistencia al curso (quejas 8914444 y 8920009).



## 9.2. *Colocación y empleo*

En el informe correspondiente al año 1989 se indicaba que los argumentos contenidos en la comunicación enviada por la Dirección General del Instituto Español de Emigración en torno al problema derivado de la denegación de permisos de trabajo a profesores de idiomas, ciudadanos de Estados miembros de las Comunidades Europeas, estaban siendo objeto del correspondiente análisis con el fin de adoptar un criterio definitivo. Realizado aquel, se ha estimado ajustada a derecho la aplicación de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, para aquellos trabajadores de Estados miembros de las Comunidades Europeas que cumplieran los requisitos exigidos por el Real Decreto 1099/1986, de 26 de mayo.

Por otro lado, del precitado informe se ha de destacar la conveniencia de la adopción de un procedimiento de urgencia para la tramitación de los permisos temporales en el sector afectado (quejas 8703686 y 8802311).

En esta misma materia de permisos de trabajo a extranjeros se han recibido quejas sobre la tardanza en su tramitación (queja 8908962) y sobre su denegación (queja 9000710), resolviéndose satisfactoriamente ambos casos.

De otra parte, se concluyó la tramitación de una queja formulada por noventa y cuatro agricultores de la Región de Murcia, quienes expresaban los problemas derivados de la carencia de mano de obra y el simultaneo incremento de trabajadores extranjeros en situación irregular, en una zona de dicha Comunidad Autónoma.

Sobre este asunto, la Delegación del Gobierno en la citada Comunidad informó acerca de las actuaciones desarrolladas en el marco del plan de acción social elaborado al efecto por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Entre otros extremos, se señalaba la contratación de dos agentes de desarrollo local, la realización de las previsiones/día de mano de obra con la mayor antelación posible, la promoción de la construcción de viviendas sociales y la realización de un catálogo de viviendas disponibles en los municipios de la zona para su utilización en régimen de alquiler, la regularización de la situación de los trabajadores extranjeros y la creación de una unidad de trabajo social. Por tanto, solo queda constatar que estas previsiones se cumplan (queja 8901823).

En otro orden de cosas, se intervino en un caso en el que un trabajador inscrito como demandante de empleo en la oficina de empleo de Fuengirola (Málaga) hubo de trasladarse, por circunstancias personales, a Sevilla, acudiendo a distintas oficinas de empleo de dicha capital a fin de solicitar información, que no le fue proporcionada por no aparecer en el listado del ordenador. En respuesta a la solicitud de informe sobre esta queja, el Instituto Nacional de Empleo comunicó que la oficina de empleo de Fuengirola había sido informatizada en el mes de junio de 1990, siendo incluida la demanda del reclamante en el nuevo sistema en fecha 12 de julio de dicho año, por lo que no había sido posible facilitarle con anterioridad la información solicitada en Sevilla (queja 9001303).

## 9.3. *Fondo de Garantía Salarial*

Como se dejó constancia en el informe de 1989, se había formulado una recomendación a la Secretaría General del Fondo de Garantía Salarial en relación con la actuación de dicho organismo por la que se denegaban prestaciones a trabajadores que rescindieron su contrato con empresas en crisis y que posteriormente formaron una sociedad anónima laboral o una cooperativa con los activos de aquellas, por entender que existía subrogación de los contratos de trabajo y sucesión entre una y otra empresa.

En contestación a la citada recomendación, que pretendía flexibilizar la actuación de dicho organismo para evitar perjuicios a los trabajadores que aportan el importe capitalizado de sus

respectivas prestaciones por desempleo, para obtener la posible viabilidad de una actividad anteriormente fallida, todo ello en el loable empeño de mantener sus puestos de trabajo, la Secretaría General del Fondo de Garantía Salarial comunicó que «sólo en los supuestos (en) que existan elementos suficientes para presumir una sucesión de empresas, es cuando se procederá a la precitada denegación, es decir, cuando lo que realmente adquieren los trabajadores es “un ente unitario económico de producción”, en el que existe en muchos casos: identidad de personas, mismo centro de trabajo, misma actividad e incluso, en la mayoría de los supuestos, la misma cartera de clientes». Se añadía que la mera transmisión de una parte de las actividades de la empresa «nunca había sido suficiente para que por el Fondo de Garantía Salarial se haya procedido a la citada denegación, toda vez que en el caso de darse solo esta circunstancia se han reconocido y abonado prestaciones con carácter inmediato, a los efectos de intentar siempre colaborar con una política social de mantenimiento de puestos de trabajo». Y se finalizaba indicando que «solo en los supuestos (en) que concurren... elementos suficientes para presumir una sucesión de empresas es cuando el Fondo “se ve obligado” a suspender el reconocimiento y, por tanto, el pago de prestaciones de garantía salarial, hasta alcanzar un acuerdo, siempre con un absoluto espíritu de colaboración y con un alto grado de flexibilidad, con los trabajadores de las sociedades anónimas laborales».

A la vista de ello, se procedió a solicitar informe de la Dirección General de Cooperativas y Sociedades Laborales. En el mismo, el citado órgano directivo señalaba la muy variada casuística que puede producirse en la generación de la nueva empresa, así como una posible situación de forzamiento de la normativa vigente que habría de ser examinada con especial cuidado para comprobar que no existen situaciones fraudulentas.

En este sentido, se señalaba que, por el juego del artículo 51.10 del Estatuto de los Trabajadores, el Fondo de Garantía Salarial podría verse obligado a adelantar el pago de las futuras indemnizaciones y estas podrían ser, por acuerdo de los trabajadores, aportadas a la generación de una sociedad anónima laboral que pueda, a su vez, transcurrido un cierto tiempo, reiniciar idéntico proceso y petición al Fondo de Garantía Salarial.

Se finalizaba indicando que, aunque la posibilidad legal es factible, el reconocimiento de la deuda se produce entre los mismos actores, quienes han asumido la doble condición de socio aportante y de trabajador asalariado por cuenta de la sociedad, ponderando el Fondo las circunstancias que concurren y tratando, en consecuencia, de precisar en el llamado «convenio de recuperación» los términos de la acción de resarcimiento, máxime si se tiene en cuenta que el reconocimiento del salario puede ser hecho en simple acto de conciliación.

En relación con la respuesta transcrita, debe señalarse que la jurisprudencia (STS de 20-7-1988 y sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 19-9-1989 y de 6-10-1989) confirman plenamente los argumentos contenidos en la recomendación formulada por esta institución, debiendo tenerse además en cuenta que el Fondo de Garantía Salarial dispone de otros mecanismos para evitar los posibles fraudes, por lo que se continúa la tramitación de este asunto ante el organismo competente (queja 8802743).

De otra parte, es menester señalar que la Orden de 10 de diciembre de 1990, sobre concesiones de ayudas extraordinarias a sociedades anónimas laborales, ha venido a paliar el impacto del criterio sostenido por la Administración, al otorgar ayudas a las sociedades que hayan incorporado en su pasivo deudas de la Seguridad Social generadas por la empresa originaria de la sociedad anónima laboral, siempre que los trabajadores sean los mismos y que se destinen las ayudas a la satisfacción de dichas deudas.

#### 9.4. *Infracciones y sanciones*

Se ha recibido un apreciable número de quejas de trabajadores eventuales del campo de Andalucía y de Extremadura, a quienes las direcciones provinciales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a propuesta de la Inspección de Trabajo, habían sancionado con la pérdida del subsidio de desempleo que percibían, a no poder tener derecho a él durante un año y a devolver el que hubieran percibido desde la comisión de la falta hasta la notificación de la sanción, lapso de tiempo que en algunas ocasiones se medía en años.

En todos los casos, los hechos en que se fundan estas sanciones son haber consignado, en la declaración que deben entregar mensualmente al Instituto Nacional de Empleo, un número de días diferente al que declara en otro documento quien en esos días les hubiera contratado.

En algunas de estas quejas, los afectados explican que trabajaron los días que habían declarado, y que quien se equivocó fue el empleador al confeccionar el boletín de cotización a la Seguridad Social, y piden que se compruebe la veracidad de sus afirmaciones tomándose declaración al empresario o a testigos; en otras, manifiestan que desconocían que tuvieran que declarar como trabajados los días que estuvieron en incapacidad laboral transitoria; también argumentan que les resulta imposible aportar pruebas documentales que desvirtúen la presunción de que han cometido un fraude. Y, en fin, reconocen que pudieran haberse equivocado al rellenar el documento correspondiente. Pero en todas las quejas se expresa con fuerza la convicción de que la sanción es injusta por desproporcionada.

Sin perjuicio de que ninguna conducta fraudulenta pueda ser consentida y, en consecuencia, si se produce y prueba, deba ser sancionada, es asimismo importante que la sanción sea proporcionada a la infracción cometida.

Y efectivamente, en el caso que nos ocupa y aún cuando en relación con los supuestos concretos está conociendo la autoridad judicial y, en consecuencia, no nos pronunciaremos al respecto, no obstante, desde una perspectiva penal, esta desproporción pudiera darse si tenemos en cuenta que el importe que el Instituto Nacional de Empleo puede haber pagado indebidamente al trabajador, es decir, la cantidad eventualmente defraudada, puede oscilar, según el caso, entre un mínimo nada infrecuente de cero pesetas y un máximo de veinticinco mil. Sin embargo, los efectos económicos de la sanción, entre lo que tendrían que devolver los trabajadores y lo que dejarían de percibir, pueden alcanzar las cuatrocientas mil pesetas. Desproporción aún más patente si tenemos en cuenta a su vez que los trabajadores afectados viven en condiciones económicas muy precarias, pues de lo contrario no hubieran tenido derecho a este subsidio.

Solicitado informe a la Secretaría General de Empleo y Relaciones Laborales, ésta lo remite dando cuenta del acuerdo alcanzado en la Mesa de Concertación sobre Protección Social, acuerdo que implicó la elaboración de un anteproyecto de decreto que modificaba la normativa del subsidio de desempleo para trabajadores eventuales del campo en un sentido acorde con algunas de las quejas planteadas.

Así, se suprime en el nuevo texto, publicado en el BOE del día 14-11-1990, el artículo 4.7 del Real Decreto 2298/1984, que regulaba este subsidio y por el que se añadía una figura sancionadora no contemplada en ley; aumentan las garantías del trabajador en el procedimiento al quedarse éste con una copia de la documentación que entrega en el Instituto Nacional de Empleo; se crean consejos comarcales, de carácter tripartito, en el Instituto Nacional de Empleo; y se establece la obligatoriedad de consultar previamente con las organizaciones sindicales los planes de inspección y control de este subsidio.

Sin embargo, respecto del régimen sancionador en concreto, el informe sostiene que «no cabe hablar propiamente de sanción cuando se impide la percepción a la que no se tiene derecho, ni cuando se reclama la devolución de lo que se ha percibido de forma fraudulenta. La sanción de exclusión del derecho durante un año constituye propiamente la única sanción en sentido estricto, en cuanto reacción punitiva frente a la comisión de una infracción».

Asimismo, se argumenta que es muy difícil graduar las sanciones que se imponen a los trabajadores, a diferencia de lo que ocurre con los empresarios, lo que motiva que no se haya incluido en la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones de orden social, la graduación de las faltas cometidas por aquellos y, por último, que la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social está absolutamente condicionada por el contenido de la normativa vigente y que su falta de exigencia podría, a sensu contrario, dar lugar a dejación de funciones por parte de los funcionarios actuantes.

Si bien las modificaciones en la normativa de este subsidio mejoran las garantías de los trabajadores en el procedimiento sancionador, los presupuestos legales de éste (Ley 8/1988, de 7 de abril) permanecen inalterables, pudiendo llegar a provocar la aplicación de esta norma alguna situación injusta, tal y como antes se ha señalado.

En efecto, por regla general, el incumplimiento de deberes de carácter informativo o la alteración de datos que empresarios y trabajadores estén obligados a aportar a las entidades gestoras de la Seguridad Social o a la autoridad laboral, está considerado como infracción de carácter leve (así, artículos 6.5, 9.4, 13.4, 16, y 19 de la Ley 8/1988, de 7 de abril). En concreto, el artículo 29 de dicha Ley, en el que se determinan las infracciones empresariales en materia de desempleo, declara lo siguiente: «Constituye infracción leve no facilitar a las Entidades de la Seguridad Social o al Instituto Nacional de Empleo la documentación que estén obligados a proporcionar, consignar inexactamente los datos, certificaciones o declaraciones que presenten, o no cumplimentar éstos con arreglo a las normas procedentes.»

Sin embargo, la imposición de las graves sanciones que comentamos, como correctivo de unas conductas que siempre fueron tipificadas como leves, se fundamenta en una presunción que el artículo 30.3.1 de la Ley 8/1988, formula así: «Infracciones muy graves: compatibilizar el percibo de prestaciones (por desempleo) con el trabajo por cuenta propia o ajena, salvo en el caso del trabajo a tiempo parcial en los términos previstos en la normativa correspondiente. En el caso del subsidio por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios, se entenderá que el trabajador ha compatibilizado el percibo de la prestación con el trabajo por cuenta ajena o propia cuando los días trabajados no hayan sido declarados en la forma prevista en su normativa específica de aplicación.»

Así pues, los errores o inexactitudes documentales juegan para este colectivo de forma distinta que para los empresarios o para el resto de los trabajadores beneficiarios de prestaciones por desempleo.

Este discriminado juego de presunciones plantea graves dudas sobre su adecuación a los principios que han de informar el derecho administrativo sancionador.

El Tribunal Constitucional, desde una de sus primeras resoluciones, la sentencia 18/1981, de 8 de junio, ha venido reiterando que «los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado». Así mismo, a la hora de aquilatar y concretar estos matices, el Tribunal Supremo, en sentencia de 16 de febrero de 1989, tras abundar en que «unos mismos principios básicos han de presidir la potestad punitiva del Estado», afirma que ello «no implica de por sí que todas y cada una de las técnicas jurídico-penales hayan de trasladarse sin más al campo de las sanciones administrativas, sino que las garantías básicas hay que considerarlas comunes en lo que constituye su núcleo fundamental».

La presunción de inocencia es una de estas garantías básicas (artículo 24.2 de la Constitución Española), debiendo, según el artículo 53.1 de la Constitución, ajustarse todo desarrollo legislativo al contenido esencial de este derecho fundamental. Este contenido esencial implica que no pueda imputarse al acusado «la carga de probar su inocencia, pues, en efecto, ésta es la que se presume como cierta hasta que se demuestre lo contrario» (STC 124/1983, FJ1), y que, por ello, «la carga probatoria

corresponde a los acusadores y que toda acusación debe ir acompañada de probanzas de los hechos en que consiste» (STC 77/1983, FJ2, relativa precisamente a una sanción administrativa).

Por tanto, la formulación estricta del derecho a la presunción de inocencia, según la cual, para que exista condena, ésta ha de fundarse necesariamente en una prueba plena de culpabilidad, cuya aportación corresponde a quien formula la acusación, es aplicable, sin restricción alguna, a la potestad sancionadora de la Administración.

Sin embargo, este principio puede quebrar desde el momento en que no parece darse en la realidad la relación necesaria que el artículo 30.3.1 de la Ley 8/1988, establece entre la declaración incorrecta de las jornadas trabajadas en el mes anterior y la compatibilidad del trabajo y la percepción del subsidio.

En efecto, este subsidio, a diferencia del general por desempleo, se percibe durante veinte días al mes y los beneficiarios pueden, por tanto, trabajar hasta diez días en un mes sin que por ello compatibilicen el trabajo con la percepción del subsidio (así viene establecido en el artículo 7.4 del Real Decreto 2298/1984, de 26 de diciembre, que regulaba este subsidio y en el 13.2.a) del Real Decreto 1387/1990 de 8 de noviembre, que lo regula en la actualidad).

Hay que tener en cuenta, por otro lado, que la especial presunción que se anuda a la errónea o falsa declaración de las jornadas no quiere decir que lo que deviene en motivo de sanción sea este hecho, sino que sigue siendo el trabajar por cuenta propia o ajena compatibilizándolo con la percepción del subsidio. Así pues, en muchas ocasiones, los trabajadores pueden ser sancionados por compatibilizar el subsidio con el trabajo cuando dicho trabajo es, de acuerdo con la Ley y como se ha indicado antes, compatible con la percepción de la prestación durante un determinado número de días al mes. Ello quiere decir que la literalidad de la ley determina que se levanten actas de infracción a trabajadores que no declararon haber trabajado diez o menos jornadas, lo que ciertamente no tiene ninguna repercusión defraudadora (queja 9023969 y otras).

Por otra parte, en la mayoría de las actas de infracción de las que se ha tenido conocimiento y que fueron levantadas por este motivo, se presume a su vez que no se han declarado correctamente las jornadas trabajadas en el mes anterior cuando la cifra no concuerda con la que el empresario declara, dándose así presunción de certeza a un documento que puede estar a su vez mal confeccionado y constituir por ello una infracción empresarial sancionable administrativamente.

Pero aparte de la posible vulneración del principio de presunción de inocencia en ciertas actuaciones sancionadoras, al fundarse éstas exclusivamente en la disparidad entre el documento firmado por un trabajador y el firmado por un empresario, sin ulterior indagación por parte del inspector actuante, las consecuencias, para estos trabajadores, de un error voluntaria o involuntariamente cometido -pero siempre fácil de contrastar y corregir por la entidad gestora correspondiente- son de tal magnitud que se impone revisar la normativa legal que las prevé, a la luz de los principios básicos de nuestro ordenamiento jurídico.

En este sentido, es menester señalar que tampoco puede aceptarse que el principio de culpabilidad se encuentre radicalmente excluido de las sanciones contra los trabajadores. A pesar del carácter predominantemente objetivo del Derecho administrativo sancionador, son reconocidas las conexiones del mismo con el sancionador común, o Derecho penal, en el que el elemento subjetivo del infractor es un factor importante, no tanto a los efectos de la determinación de la sanción misma, sino al menos como criterio de la gradación selectiva o fijación equitativa de la sanción, máxime cuando dicho principio sí opera en las sanciones del mismo orden contra los empresarios.

Es más, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 76/1990, de 26 de abril, ha declarado que no puede llegarse a la errónea conclusión de que se haya suprimido el elemento subjetivo de la culpabilidad en la configuración del ilícito tributario para sustituirla por un sistema de responsabilidad objetiva o sin culpa (FJ 4).

En la medida en que la sanción de las infracciones tributarias es una de las manifestaciones del «ius puniendi» del Estado, tal resultado sería inadmisibles en nuestro ordenamiento y añade que «en el nuevo artículo 77.1 de la Ley General Tributaria sigue rigiendo el principio de culpabilidad (por dolo, culpa o negligencia), principio que excluye la imposición de sanciones por el mero resultado», concluyendo que por ello el citado artículo no infringe los principios de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución) y de legalidad sancionadora (artículo 25.1 de la Constitución).

Así pues, no parece razonable que, en la imposición de sanciones de orden social a los empresarios, la autoridad laboral pueda tener en cuenta «la negligencia e intencionalidad del sujeto infractor..., cifra de negocios..., perjuicio causado, cantidad defraudada, como circunstancias que puedan atenuar o agravar la infracción cometida» (artículo 36.1 de la Ley 8/1988), y cuando la infracción es cometida por los trabajadores esos importantes factores no sean tenidos en cuenta, máxime si se constata que las sanciones a imponer a los trabajadores por la comisión de infracciones muy graves está abierta al criterio de la autoridad laboral: «Igualmente, se les podrá excluir del derecho a percibir cualquier prestación económica y, en su caso, ayuda por fomento de empleo durante un año» (artículo 46.1.3 de la Ley 8/1988).

De donde se deriva que, o bien la autoridad laboral impone a los trabajadores esta sanción accesoria (o sanción propiamente dicha, en la terminología, no compartida por esta institución, utilizada en el informe remitido por la Administración) en función de criterios indeterminados, o bien la Ley 8/1988 adolece de una contradicción interna al no arbitrar la graduación de las sanciones a los trabajadores cuando el mismo carácter de las sanciones que prevé así lo exige. O, mas bien, habría que concluir que las dos cosas suceden a un tiempo.

Pero, tal y como se apuntaba en un principio al plantear el contenido de las quejas recibidas en esta institución, donde podría apreciarse más claramente la quiebra del esquema sancionador que estamos contemplando es a la hora de enjuiciarlo desde la perspectiva de la proporcionalidad que debe existir entre la gravedad del hecho ilícito (o la dañosidad del comportamiento antijurídico o la entidad del motivo de la sanción) y la gravedad de la sanción (o la irreparabilidad de la misma o su cuantía).

La proporcionalidad es un principio general del derecho, informador, por tanto, de la totalidad del ordenamiento jurídico (artículo 1.4 del Código civil).

Si bien el Tribunal Constitucional ha negado la existencia de un derecho fundamental a la proporcionalidad abstracta de la sanción con la gravedad de la infracción (STC 65/1986, de 22 de mayo) y, al negar tal cosa, se inclina también por la imposibilidad de recurrir ante el mismo, a través del recurso de amparo, la posible vulneración, por parte de la autoridad pública, del principio de proporcionalidad, a no ser que la gravedad de la sanción fuese superior a la legalmente imponible (STC 62/1982, de 15 de octubre, FJ 6), ello no quiere decir que dicho principio no deba informar la actuación administrativa en materia sancionadora (STS de 18-6-1984), ni que el poder legislativo pueda ignorarle a la hora de elaborar las leyes, máxime cuando el juicio sobre la proporcionalidad es de competencia del legislador, y como todo juicio no reglado automáticamente exige que en las leyes se contengan unos criterios de graduación punitiva que intenten responder lo más perfectamente posible a las exigencias de la justicia, con respecto no sólo a los límites mínimo y máximo de la sanción correspondiente, sino también definiendo los factores cualitativos sobre los que fundar su graduación (STS de 2-11-1981).

Esta institución comparte la preocupación social por el fraude en el subsidio de desempleo y la necesidad de que dicho subsidio lo perciban sólo quienes tienen derecho a él. También es consciente de las dificultades que encuentra la Administración para detectar la obtención fraudulenta del mismo y demostrar las connivencias que con este fin se producen entre algunos empresarios y trabajadores (en ocasiones, falsos empresarios y falsos trabajadores). Por ello considera que las sanciones previstas en la ley para estos supuestos están plenamente justificadas.

Sin embargo, esta institución entiende que la incorrecta declaración de las jornadas trabajadas en el mes anterior por los perceptores del subsidio de desempleo para los trabajadores eventuales del campo tiene un carácter distinto de los supuestos anteriores.

En primer lugar, porque no modifica la condición del beneficiario (desempleado que carece de rentas de cualquier naturaleza superiores al salario mínimo interprofesional y que cotizó en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social un mínimo de sesenta jornadas reales en los doce meses anteriores a la situación de desempleo).

En segundo lugar, porque en la mayoría de los casos se trata de un hecho fácilmente detectable por simples medios administrativos.

En tercer lugar, porque el beneficio que pudo obtener el que declaró mal las jornadas es tan pequeño en relación con la previsible -por lo fácilmente detectable- sanción, que no parece razonable considerar que se cometa regularmente de forma consciente.

A la vista de lo expuesto, parece adecuado y necesario que se adopten las iniciativas normativas oportunas que permitan graduar las sanciones a los trabajadores por infracciones de orden social en atención a la negligencia o intencionalidad del sujeto infractor, perjuicio causado, cantidad defraudada, así como cualquier otra circunstancia que pueda atenuar o agravar la infracción cometida.

En tanto dicha iniciativa no se plasme en la correspondiente norma parece igualmente oportuno recomendar que se impartieran las instrucciones pertinentes a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y a las Direcciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social para que:

a) Cuando tengan conocimiento de que un perceptor del subsidio de desempleo para trabajadores eventuales agrarios ha declarado un número de jornadas trabajadas en el mes anterior diferente al declarado por el o los empresarios que le emplearon en dicho mes, compruebe cuál de las dos declaraciones se ajusta a los hechos.

b) En los casos así comprobados no se excluya al infractor del derecho a percibir cualquier prestación económica durante un año, salvo en los supuestos en los que se aprecien circunstancias agravantes que habrán de ser consignadas en el cuerpo del acta de infracción.

c) En los supuestos en que la incorrecta declaración de las jornadas trabajadas en el mes anterior no implique efectiva defraudación económica, ni, por tanto, compatibilización del subsidio con el trabajo, no se levante acta de infracción o, en todo caso, se levante por la comisión de la infracción leve contemplada en el artículo 16 de la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones de orden social.

En otro orden de cosas y con independencia de lo anterior, debe dejarse constancia de las actuaciones practicadas con motivo de la inactividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en relación con una denuncia formulada sobre la falta de alta y cotización a la Seguridad Social de una trabajadora que había venido prestando servicios en un registro de la propiedad. Por tal motivo se formuló una sugerencia para que se procediera a practicar las actuaciones que resultasen procedentes en relación con los hechos denunciados, siguiéndose, si así se derivara de las mismas, el correspondiente procedimiento para la liquidación de las cuotas a la Seguridad social por el período que no resultara prescrito.

El motivo esgrimido para dicha inactividad consistía en la dificultad de comprobar los hechos denunciados al no prestar ya la denunciante servicios en el registro, ni existir contrato escrito ni recibos de salarios, invocándose además la posibilidad de acreditar la relación laboral por medio de acta de conciliación o sentencia del Juzgado de lo Social.

Sin embargo, en el criterio de esta institución, la inexistencia de un acta de conciliación o de una sentencia no debe impedir la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en orden a la comprobación de los hechos denunciados, con independencia del resultado, positivo o negativo, a que pueda llegarse tras las actuaciones practicadas, pudiendo, de otra parte, acudir a cualesquiera otros medios de prueba admitidos en derecho.

En suma, la falta de dichos documentos podía constituir una dificultad para la comprobación de los hechos denunciados, pero en ningún caso las actuaciones tendentes a dicha comprobación deben subordinarse a la prueba acreditativa de una relación laboral a través de los mencionados medios (acta de conciliación o sentencia).

Aceptada la sugerencia formulada, se giró visita por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a la empresa denunciada, procediéndose, como consecuencia de las actuaciones practicadas, a levantar sendas actas de infracción y de liquidación de cuotas (queja 9004622).

Puede citarse, por fin, una sugerencia dirigida a la Dirección General de Régimen Jurídico de la Seguridad Social, a fin de que se procediera a la anulación de un acta de liquidación levantada como consecuencia de la presunta falta de afiliación y cotización a la Seguridad Social de una trabajadora en el Régimen Especial de Empleados del Hogar.

En este supuesto se daba la circunstancia de que el acta no contenía ninguna justificación de cual había sido la comprobación realizada por el controlador actuante, careciendo asimismo de la verificación de conformidad del inspector de trabajo y de la fecha de la actuación inspectora.

De otra parte, había sucedido que, como consecuencia de la impugnación del promovente de la queja, se había levantado una nueva acta, en sustitución de la anterior, en la que se reducía el período a liquidar por haberse podido comprobar, de modo fehaciente, que la empleada del hogar había estado trabajando y en alta en el Régimen General en un período coincidente con aquel al que se refería el acta, debiendo tenerse en cuenta que el valor y fuerza probatoria de las actas de inspección alcanza en exclusividad, conforme reitera la jurisprudencia, a los hechos en ellas vertidas como consecuencia de la percepción directa del inspector, circunstancia que difícilmente podía tener lugar en este caso, dado que los hechos que dieron lugar al levantamiento del acta habían acaecido cuatro años antes de la visita.

Pese a ello, la citada Dirección General no aceptó la sugerencia formulada, invocando a tal efecto la existencia de un derecho irrenunciable por la trabajadora, conforme a lo previsto en el artículo 69 de la Ley General de la Seguridad Social, así como la ausencia, a juicio del citado órgano directivo, de una nulidad de pleno derecho o de una infracción manifiesta de la ley, conforme a lo previsto en los artículos 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo (queja 8802520).

#### 9.5. *Otros aspectos de la Administración laboral*

Como se dejó constancia en el informe de 1989, en su momento se solicitó de la Dirección General de Servicios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social información sobre el volumen de recursos pendientes y las medidas previstas para agilizar su resolución.

En la comunicación remitida por el citado órgano directivo se señalaba que, en fecha 14 de junio de 1990, el número de expedientes pendientes se elevaba a un total de 25.900, según el siguiente desglose por materias:

—Seguridad social .....	16.300
—Empleo, emigración y cooperativas .....	3.340
—Relaciones laborales .....	4.170
—Recursos especiales .....	1.990

Se informaba, de otra parte, sobre la existencia de un plan de actuación para absorber los atrasos existentes y permitir la tramitación de los expedientes en el plazo legalmente previsto. A este fin, se anunciaba el refuerzo de los medios personales, para lo cual se procedería a la convocatoria inmediata



de la cobertura de todos los puestos de trabajo vacantes, y la definitiva puesta en marcha de la informatización de la unidad (queja 8812652).

Por último, pudo alcanzarse una solución satisfactoria un caso relativo a la falta de devolución de unos derechos de matrícula en la Escuela Social de Oviedo, cuya solicitud había sido formulada en fecha 3 de febrero de 1987. En efecto, en el mes de mayo de 1990, tras las gestiones efectuadas por esta institución, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social informaba que la solicitud ya había sido tramitada y remitida, con informe favorable, a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, a fin de que se realizara la oportuna transferencia (queja 8813266).

## 10. ADMINISTRACION EDUCATIVA

### 10.1. *Educación no universitaria*

#### 10.1.1 *Deficiencias en las instalaciones de los centros docentes*

Continúan formulándose ante esta institución quejas relacionadas con deficiencias de muy distinto signo en las instalaciones de los centros docentes, tanto de competencia autonómica como del Ministerio de Educación y Ciencia.

Las quejas, que se refieren indistintamente a centros de los distintos niveles y enseñanzas del sistema educativo, además de a los temas ya habituales relacionados con el mal estado de conservación y deficiencias de equipamiento de los centros docentes, aluden a la inadecuación de las instalaciones, en algunos casos, para las actividades docentes específicas a que están destinados (queja 8918047), ponen de manifiesto, en otros, la falta de espacios específicos para determinadas actividades, singularmente gimnasio o patio de recreo, o denuncian, por último, la existencia de deficiencias en cuanto a su seguridad o higiene, originadas por insuficiencia de las labores de vigilancia o por la falta de las barreras necesarias para limitar la accesibilidad a las mismas.

##### 10.1.1.1. *Deficiencias en la conservación, mantenimiento y vigilancia*

En lo que se refiere al primer orden de problemas que habitualmente se plantean ante esta institución en relación con las instalaciones de los centros docentes, relativas a deficiencias en la conservación, mantenimiento y limpieza de los mismos, sin perjuicio de que nos remitamos, en líneas generales, al contenido de las observaciones y comentarios realizados en nuestro informe correspondiente al año 1989, nos parece conveniente destacar aquí una queja (9010413), en la que, la situación planteada parece derivarse de un problema interpretativo respecto al ámbito de las competencias que las normas vigentes atribuyen a los ayuntamientos en materia de conservación, mantenimiento, vigilancia y limpieza de los centros docentes.

En esta ocasión se dirige a la institución el consejo escolar del centro de educación permanente de adultos de Fuencarral, manifestando los problemas que se derivan para el normal desarrollo de las actividades del centro que se realizan en dos edificios distintos del distrito de Fuencarral, del hecho de que en ninguno de los dos edificios se disponga de conserje que asuma las habituales funciones de vigilancia y control de entradas y salidas, lo que en alguna ocasión ha determinado incidentes, provocados por personas ajenas al centro, como la irrupción de éstas en las clases, el incendio del tablón de anuncios, etc. ... Asimismo, uno de los edificios de que dispone el centro, situado en la calle de Ntra. Sra. de Valverde número 4, tiene un amplio patio rodeado de un muro de escasa altura, que se utiliza habitualmente por la vecindad para depositar basuras, lo que lo inutiliza para su uso por los alumnos, ante la imposibilidad por razones económicas, de que el centro costee su limpieza.

La Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Madrid, en el informe elaborado a instancias de esta institución, señala que en aplicación de lo dispuesto en el Estatuto de Magisterio, aprobado por Decreto de 24 de octubre de 1947, y en la Ley de Enseñanza Primaria, texto refundido aprobado por Decreto 193/67, de 2 de febrero, se considera que en los centros donde se impartan enseñanzas de Educación General Básica, corresponde a los ayuntamientos la conservación, mantenimiento, vigilancia y limpieza de los mismos, normativa que ha sido confirmada y actualizada por la disposición adicional decimoséptima de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

Según continúa señalándose en el referido informe, estas obligaciones no son asumidas por el Ayuntamiento de Madrid por considerar que la educación de adultos no forma parte de la escolarización obligatoria y ello ha dado lugar a que se produzcan situaciones como la denunciada por el consejo escolar, no sólo en el centro de educación permanente de adultos de Fuencarral, sino en otros destinados a impartir las mismas enseñanzas.

El informe concluye haciendo referencia a las actuaciones realizadas ante el Ayuntamiento de Madrid con la finalidad de obtener una solución en la aludida materia, y señala que se ha logrado ya un acuerdo previo, que según se asegura, se concretará inmediatamente en un convenio definitivo en virtud del cual la corporación municipal se hará cargo de la conservación, mantenimiento, limpieza y vigilancia en los centros de educación permanente de adultos de Madrid.

#### 10.1.1.2. *Inadecuación de las instalaciones respecto a la finalidad docente a que están destinadas*

Merece destacarse en este apartado la queja 8813767, formulada ante esta institución en el año 1988 por el consejo escolar de un colegio público de Valencia, en la que señalaba que:

«Las condiciones de los locales donde está ubicado el centro no son adecuadas para escolarizar niños, y menos de Preescolar; están en un semisótano con escasa luz y ventilación, sin patio de recreo propio, con el peligro de tener que cruzar dos calles para ir a un parque público, y un largo etcétera de deficiencias.

Ante las exigencias de que se construya un colegio que reciba la población escolar que ahora se aparca en los locales citados, lo único que se ha conseguido saber es que existen unos terrenos cedidos por el Ayuntamiento de Elche, y que existe el proyecto de un arquitecto en etapa de supervisión, sin concreción de fechas de construcción, ni seguridad alguna de que se vaya a construir.»

Tramitada la queja ante la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalidad Valenciana, ésta se refirió inicialmente a la existencia de un proyecto para la construcción de ocho unidades de preescolar, para las que estaba prevista una inversión de cuarenta millones de pesetas.

Realizado el habitual seguimiento de la actuación de la mencionada Consejería, se nos informó, sucesivamente, que por razones presupuestarias, la construcción de las nuevas instalaciones proyectadas no estaba incluida en la programación de obras a ejecutar durante 1989, aunque sería incluida en la correspondiente a 1990, y, más adelante, que por problemas surgidos con el solar inicialmente destinado a la ubicación del nuevo edificio, el proyecto hubo de ser modificado para adecuarlo a la planta del nuevo solar ofertado por el ayuntamiento.

Aunque en esta última ocasión se continuaba asegurando que la obra estaba incluida en la programación del año 1990, se señalaba ya que las inversiones totales se cargarían a los presupuestos correspondientes a 1990 y 1991.

Iniciado el curso escolar 1990-91, recibimos un nuevo escrito, en esta ocasión de la asociación de padres de alumnos del mismo colegio público en el que se vuelve a insistir en las graves deficiencias de los actuales locales del centro, se reitera la peligrosidad que implica para los alumnos la utilización de un parque público cercano, en las horas de recreo en el que, según afirman, se han encontrado jeringuillas usadas y, por último, se hace referencia a la existencia de deficiencias de fontanería en el edificio, que han determinado humedades y filtraciones, incluso de aguas fecales, que en el presente curso han imposibilitado temporalmente la asistencia de los alumnos.

Dadas las muy precarias circunstancias en que continúa desarrollándose la actividad del centro, agravadas en el presente curso, esta institución, además de solicitar nuevos datos respecto a la efectiva ejecución de la obra proyectada, ha sugerido a la administración educativa valenciana la necesidad de

ubicar el centro, hasta tanto estén disponibles las nuevas instalaciones, en unos nuevos locales provisionales que resulten más adecuados desde el punto de vista sanitario e higiénico, y para la propia seguridad de los alumnos.

Aunque no conocemos aún la postura de la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalidad Valenciana, en relación con la referida sugerencia, ni poseemos datos recientes respecto a la fase en que se encuentra la ejecución de la construcción proyectada, es evidente que nos encontramos ante un caso en que inicialmente razones presupuestarias y a continuación incidencias surgidas a lo largo de la tramitación del expediente de contratación, han determinado una prolongación nada deseable de las inadecuadas condiciones en que se ha procedido a la escolarización de los alumnos afectados.

Resulta muy significativa de los problemas de inadecuación de las instalaciones respecto al uso docente específico a que están destinadas, la queja (8918047), formulada en relación con la Escuela Oficial de Idiomas de Oviedo.

El firmante de la queja hace una detallada descripción de las condiciones en que se encuentran las instalaciones de la escuela, ubicada desde hace cuatro años en un edificio que comparte con un instituto de bachillerato, a su juicio, inadecuado para la finalidad docente a que está destinado. Alude, en concreto, a los fuertes ruidos procedentes del exterior del edificio y al inadecuado aislamiento de las aulas entre sí, que impiden el desarrollo normal de las clases de idiomas en las que es fundamental el aislamiento acústico y, en general, al deficiente estado de mantenimiento y limpieza de las instalaciones del centro y al deteriorado e inadecuado mobiliario para alumnos adultos en la mayoría de los casos.

Se refiere, asimismo, a la inexistencia de determinados servicios a su juicio, imprescindibles en un centro destinado a la enseñanza de idiomas, biblioteca y laboratorio, a la no utilización de otros teóricamente disponibles, aulas de vídeo y antena parabólica, y, al hacinamiento, siempre según sus palabras, del aula de profesores que hace imposible las consultas con los mismos en los días y horas establecidos.

Tramitada la queja ante la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Asturias, se señala en el informe emitido por dicho órgano administrativo que en el presente curso quedarían subsanadas las deficiencias advertidas al estar previsto el traslado de la escuela de idiomas a unas nuevas instalaciones independientes y totalmente renovadas.

No obstante haber obtenido ya solución adecuada la situación denunciada por el reclamante y aún cuando, como también señala la dirección provincial citada, una vez creada la escuela de no haberse optado por su instalación provisional, hubiese tenido que posponerse su funcionamiento hasta contar con un edificio adecuado, con ello no se desvirtúa el hecho que motivó la queja planteada ante esta institución: la impartición de determinadas enseñanzas durante cuatro cursos académicos en unas instalaciones claramente inadecuadas respecto a las necesidades específicas de tales enseñanzas, así como la negativa repercusión de este hecho en el proceso de aprendizaje de los alumnos.

#### 10.1.1.3. *Falta de espacios específicos para determinadas actividades docentes*

En cuanto a la falta de espacios disponibles para determinadas actividades, podemos referirnos a título de ejemplo a las quejas formuladas por el claustro de profesores de un colegio público de Valencia (queja 9007687) y, conjuntamente, por distintas asociaciones de padres de alumnos de la zona Fuencarral-El Pardo, de Madrid (quejas números 9014984, 9013484, 9013488 y 9015434).

En la primera de las quejas mencionadas los reclamantes describen las características socio-económicas de la zona en que se encuentra ubicado un colegio público, situado en una zona marginal, de la ciudad de Valencia.

Manifiestan, asimismo, que la imposibilidad de utilizar como tal el pequeño patio de recreo de que disponía el centro, que se ha convertido, según afirman los reclamantes, en uno de los lugares más utilizados por los consumidores de heroína, y la limitación de espacio disponible en el mismo, influyen muy negativamente en el desarrollo de las funciones docentes.

La primera circunstancia obliga, según la descripción de los firmantes de la queja, a desplazar a los alumnos a un parque municipal que existe a quinientos metros del centro en el que, además de la constante presencia de toxicómanos que lo utilizan para drogarse en presencia de los alumnos o profesores, con existencia de jeringuillas abandonadas, etc. ... sufren, en ocasiones, tanto los alumnos como los profesores, agresiones como la llevada a cabo por la madre de un alumno, que incluso llegó a esgrimir una navaja ante una profesora.

Tramitada la queja ante el Ayuntamiento de Valencia y la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalidad Valenciana, los dos mencionados órganos administrativos nos informan poniendo de manifiesto las peculiares condiciones de la barriada en que está ubicado el centro así como las especiales medidas de vigilancia adoptadas en su entorno, tema éste al que haremos referencia específica más adelante en relación también con otras quejas planteadas en la referida materia.

Señalan que el referido colegio dispone de un patio de recreo reducido, debido a que una parte del solar sobre el que se extiende se encuentra ocupado por unas viejas viviendas todavía habitadas y añaden que para que el Ayuntamiento de Valencia, entidad a la que corresponde esta obligación, facilite los terrenos necesarios para ampliar el patio, es necesario desalojar previamente a las familias allí instaladas, encontrándoles un lugar en el que puedan reacomodarse.

En un nuevo informe emitido a instancias de esta institución, por la Consejería a que nos venimos refiriendo, se señala por último que se han iniciado ya las obras de ubicación y acondicionamiento del patio y se añade:

«En primer lugar, y con carácter de urgencia, se procedió al vallado y limpieza de este solar, para que los niños pudieran usarlo inmediatamente como parte integrante del recinto escolar y para evitar el acceso de personas ajenas al centro, que puedan perturbar la actividad docente. Seguidamente se acometerá la construcción de una pista deportiva, que completará las instalaciones del colegio y que resolverá lo que hasta ahora constituyó su carencia principal.»

En las quejas 9013484, 9013488, 9014984 y 9015434 mencionadas en segundo lugar, los reclamantes que se refieren genéricamente a las inadecuadas condiciones en que se imparte la educación física en la zona de Madrid ya señalada, afirman que los centros ubicados en la misma carecen de las instalaciones necesarias para su práctica o si están dotados de gimnasio, éste es de dimensiones muy inferiores a las necesarias para una adecuada impartición de la asignatura.

Las quejas se admitieron a trámite y, solicitados los oportunos informes, la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Madrid nos manifestó en relación con el tema, que la dotación de las instalaciones necesarias para la práctica de la mencionada asignatura o la mejora de las ya existentes, así como la de instalaciones deportivas en los colegios públicos referidos, corresponde al Ayuntamiento de Madrid, al no haber suscrito el referido ayuntamiento el convenio de los previstos en el Plan de Extensión de la Educación Física y el Deporte Escolar en los centros docentes no universitarios, en virtud de los cuales el Consejo Superior de Deportes puede asumir los proyectos municipales de dotación de instalaciones deportivas o mejora de las ya existentes en los mismos.

En el momento de proceder a la redacción de este informe, estamos a la espera de recibir información del ayuntamiento en relación con los proyectos existentes y respecto a las previsiones de ejecución de los mismos.

#### 10.1.1.4. *Seguridad e higiene de los centros*

En otras ocasiones, a la falta de instalaciones específicas para determinados usos escolares se añaden deficiencias en su limpieza y vigilancia que repercuten negativamente en las debidas condiciones de seguridad e higiene de los centros.

Es el caso, por ejemplo, de una queja formulada por la asociación de padres de alumnos de un instituto de formación profesional de una localidad de Madrid.

En su escrito manifiesta que en el pasado curso escolar las clases de educación física se impartían en un porche, situado al lado de uno de los pabellones del centro, que por estar alejado de la vigilancia habitual y por su accesibilidad para personas ajenas al mismo es utilizado para actividades, consumo de bebidas y drogas, cuyos restos, cristales y jeringuillas, lo han convertido en un lugar poco higiénico e incluso peligroso para la realización de dicha actividad escolar.

En similares condiciones de abandono extremo, en cuanto a su limpieza y peligrosidad, por el hecho de tener alrededor una zanja prácticamente abierta, se encuentra un campo de deportes situado en la parte posterior de uno de los pabellones del centro.

La tramitación de la queja, ante la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Madrid nos permitió corroborar la realidad de la situación denunciada por la asociación de padres de alumnos del centro. En efecto, en el informe recibido de dicho órgano administrativo se afirma, en relación con la situación de las instalaciones:

«El centro cuenta con dos tipos de instalaciones deportivas, el gimnasio cubierto, cerrado y accesible para profesores y alumnos del centro y los campos y pistas deportivas, todos los cuales se encuentran dentro de su recinto, protegidos por una valla convencional, que resulta accesible fuera del horario lectivo del centro, a personas ajenas al mismo por la zona colindante con un parque público.

El gimnasio dispone de un porche cubierto que proporciona resguardo a los intrusos que dejan los restos de envases y drogas que denuncia la asociación de padres de alumnos.»

En cuanto a la corrección de las aludidas deficiencias se señala que:

« Está previsto realizar en colaboración con el Ayuntamiento de Fuencarral la ejecución de las obras de cerramiento del porche del gimnasio, con lo que aumentará su capacidad y se suprimirá esta zona conflictiva.

En cuanto a la zanja que rodea los campos de deportes, se trata de un canal de desagüe de las pistas de unos 30 cms. de ancho por otros tantos de fondo, que en origen estaba debidamente cubierto con losetas de rejilla, que con el uso se han deteriorado.

La reparación de estos canales y la construcción de un cerramiento completo del centro, que está programada por esta Dirección Provincial, permitirá una mejor utilización de estas instalaciones e impedirá el acceso de personas ajenas al mismo para realizar las actividades denunciadas.»

Mantendremos el oportuno seguimiento sobre la efectiva realización de estas obras.

No resulta frecuente que las quejas formuladas en relación con las instalaciones de los centros docentes hagan referencia a deficiencias en cuanto a las condiciones o medidas de seguridad existentes en los mismos.

No obstante, hemos podido comprobar al desarrollar el programa de visitas a centros y escuelas rurales, iniciado ya en el año 1989, que no es éste un aspecto al que se preste una atención especial por parte de la administración educativa.

Sin perjuicio de que realicemos más adelante referencias más amplias al tema al hablar sobre las conclusiones a que hemos llegado en relación con las condiciones en que se desenvuelve la educación

en el ámbito rural, haremos referencia aquí a la queja 9007190, planteada por un grupo de profesores de un colegio público de Oviedo.

Los reclamantes se refieren en su escrito a las deficientes condiciones de seguridad del centro docente en el que prestan servicios ante una eventual necesidad de evacuación del mismo, desde que las ventanas de la planta baja fueron cerradas con barras de hierro para evitar el acceso a través de las mismas.

El centro dispone de una salida única y no muy amplia, por lo que, a su juicio, sería necesario dotarle de una salida de emergencia o suprimir, al menos, una parte de las barras de seguridad instaladas.

Tramitada la queja, en esta ocasión ante el Ayuntamiento de Oviedo, y realizado el oportuno seguimiento del problema por esta institución, se nos informa, después de sucesivas comunicaciones, de la iniciación de las obras necesarias para la instalación de la obligada salida de emergencia.

#### 10.1.1.5. *Posibilidad de convenios entre administraciones para resolver problemas de seguridad*

En algunos supuestos planteados, los problemas de seguridad en los centros docentes vienen determinados no tanto por las características de sus instalaciones sino por el emplazamiento de éstos en ámbitos sociales conflictivos, lo que en ocasiones repercute de forma negativa además de en el normal desarrollo de las actividades docentes en la misma seguridad de los alumnos y profesores.

Este es el caso de la queja formulada por un grupo de profesores de un colegio público de Valencia (queja 9007687), a la que ya hemos hecho referencia al tratar de la carencia de determinados espacios específicos en los centros docentes.

En los informes recibidos, una vez tramitada dicha queja ante la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalidad Valenciana y ante el Ayuntamiento de Valencia, este último describe los problemas de convivencia existentes en el barrio en el que está ubicado el centro y señala que el mismo está situado precisamente al lado de las calles más conflictivas de la barriada, situadas en los terrenos inicialmente destinados a instalar el patio del centro.

Se nos hace referencia a las actividades de vigilancia llevadas a cabo en las inmediaciones del colegio por la policía municipal que se han realizado, en períodos determinados, por la noche y en las horas de entrada y salida del centro escolar.

El ayuntamiento concluye, sin embargo, señalando que la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en su artículo 53, reserva a los cuerpos de la policía local unas misiones muy específicas que en materia de seguridad ciudadana y orden público tienen tan sólo carácter de mera colaboración ya que éstas son misiones principales del Cuerpo Nacional de Policía.

Un problema de índole similar es el que plantea la madre de un alumno de un colegio público de Madrid (queja 9028265), que manifiesta su preocupación por la aparición de jeringuillas usadas en el patio del centro.

Según señala, el patio del recreo del colegio es, al propio tiempo, patio de manzana con el que lindan dos casas de vecinos desde las que, presumen los reclamantes, se arrojan las mencionadas jeringuillas, sin que la constante vigilancia del conserje del centro, que examina el patio poco antes de la salida al mismo de los alumnos, se haya demostrado suficiente ya que a pesar de ello siguen encontrándose con una cierta frecuencia.

La promovente de la queja hace referencia, asimismo, a las graves consecuencias que puede tener, sobre todo para los alumnos de preescolar, a los que por su corta edad no se puede prevenir contra los riesgos que ello implica, la manipulación de las citadas jeringuillas, y afirma que a su juicio, tanto las autoridades municipales a las que ya se han dirigido, hasta ahora sin resultado, como

las educativas, deberían adoptar cuantas medidas fuesen necesarias para garantizar el derecho a la salud de los alumnos y la adecuada higiene de las instalaciones escolares del centro al que acuden.

En los informes de la Dirección Provincial de Educación y Ciencia y del Ayuntamiento de Madrid, se confirma la peculiar configuración del patio del centro descrita por la reclamante y se señala que el mismo está situado en una zona afectada toda ella por graves problemas, con un número elevado de población marginal, y de inmigración en situaciones difíciles y en la que se precisaría una mayor vigilancia y control.

En cuanto a las medidas con que se ha tratado de atajar el problema, la dirección provincial afirma que se está estudiando la posibilidad de obligar a los vecinos de cuatro casas con ventanas en paredes medianeras a que las cubran, como es preceptivo, con reja metálica y se ha instado a la empresa de limpieza a esmerar el cuidado en este orden, además que el conserje del centro, antes de que comiencen las clases, revise los patios con el fin de que los niños no puedan encontrar las jeringuillas. El director manifiesta que en los dos últimos años son unas 15 jeringuillas las encontradas y que están en su poder.

Por su parte el Ayuntamiento de Madrid señala que, si bien no consta ninguna denuncia, se ha dado traslado de los hechos a la empresa concesionaria del servicio de limpieza del centro para que intensifique las labores de limpieza y a la policía municipal para que se practique un control de vigilancia exhaustivo en la zona.

Las referidas quejas y el contenido de los informes recibidos en relación con las mismas de las autoridades locales y educativas a las que nos hemos dirigido, han llevado a esta institución a valorar la necesidad de que las mencionadas autoridades establezcan convenios de colaboración entre ellas mismas y con otras autoridades públicas tendentes a conseguir una más rápida y eficaz actuación en supuestos como los planteados.

En efecto, en todas las comunicaciones recibidas en relación con problemas similares a los que se han descrito se pone de manifiesto, de una parte, que cuando esta institución hace notar el problema a las distintas autoridades implicadas cada una de ellas adopta, o ha adoptado ya en los supuestos en que tienen conocimiento previo de la situación, las medidas que dentro de su respectivo ámbito de competencias considera pertinentes para su corrección, y de otra, que de hecho las referidas autoridades suelen establecer determinadas vías de comunicación que dada la índole de las cuestiones que se plantean resultan en todo caso necesarias.

Asimismo, hemos podido constatar que dicha colaboración parece establecerse en referencia a cada supuesto concreto y que, además, tiene un carácter estrictamente temporal y se interrumpe tan pronto como se restablece una normalidad aparente, o lo hace necesario el orden de prioridades establecido para la prestación de los servicios públicos de seguridad.

Se trata, en definitiva, de situaciones que en muchos casos no obtienen, ni pueden posiblemente obtener una solución definitiva y que tienden a reproducirse, generando con ello desde el punto de vista que ahora interesa, importantes problemas para la seguridad y la salud de los alumnos.

Esta última consideración tendría que ser causa suficiente para que las autoridades mencionadas, educativas y locales, y las que asuman competencias en materia de seguridad ciudadana, orden público y sanitarias, estableciesen acuerdos que permitiesen una más profunda y permanente colaboración en el mantenimiento de las debidas condiciones de seguridad y sanitarias en los centros docentes y en su entorno inmediato.

En concreto entendemos que una acción planificada y concertada de las diversas autoridades públicas implicadas en la resolución de este tipo de problemas daría unos resultados mejores que los que se obtienen con las actuaciones puntuales y esporádicas de las que vamos teniendo noticias.

Las corporaciones locales son titulares de numerosos centros de enseñanza; la educación forma parte de las obligaciones locales mínimas, la conservación y limpieza de los centros de Educación General Básica es competencia municipal y son los ayuntamientos los que gestionan y dirigen los



servicios prestados por la policía local. Las autoridades educativas gestionan el servicio público educativo, crean centros docentes propios o aportan el profesorado a los de titularidad municipal y responden en general de la calidad final de la educación. A su vez, el mantenimiento de la seguridad pública se encomienda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con la cooperación de otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Finalmente, el derecho a la salud del que han de gozar los alumnos del sistema educativo español parece implicar en este asunto a las correspondientes autoridades sanitarias.

Es a la vista de todo ello que entendemos podría ser eficaz que el conjunto de estas autoridades públicas suscribiese convenios de ámbito municipal en los cuales se estableciesen mecanismos de información mutua y planeamiento de acciones concertadas, así como un adecuado seguimiento de las actuaciones llevadas a cabo y los resultados obtenidos, que permitiesen resolver los problemas de seguridad y de sanidad que en ocasiones afectan a determinados centros docentes y que no pueden ser resueltos individualmente por cada una de las autoridades implicadas.

#### 10.1.2. *Problemas en la prestación de servicios complementarios: transporte y comedor escolar*

La escolarización de los alumnos hace necesario en ocasiones que al tiempo que el servicio educativo propiamente dicho se presten a los alumnos otros servicios no estrictamente educativos pero tendentes a facilitar su escolarización. Se trata de los servicios de comedor y transporte escolar respecto a los que en el período a que se refiere el presente informe se han formulado algunas quejas de las que destacaremos las más significativas, referidas o a problemas organizativos en la prestación de dichos servicios o a su denegación por falta de pago, en supuestos en los que los interesados entendían tener derecho a la concesión por la Administración de la ayuda correspondiente.

##### 10.1.2.1. *Comedor escolar*

Alude, por ejemplo, a problemas organizativos la queja planteada por el padre de un alumno de un colegio público de San Sebastián de los Reyes, Madrid (queja 9026243), que en su escrito manifiesta que como consecuencia de las decisiones adoptadas por el órgano competente del centro y dada la limitación de espacio disponible para la prestación del servicio, se ha denegado plaza de comedor a 70 alumnos del mismo que venían disfrutando de dicho servicio en cursos anteriores lo que por distintas razones, laborales y de otra índole, crea importantes dificultades a los alumnos y a sus familias.

Admitida a trámite la queja, la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Madrid nos informa de las graves dificultades existentes en el centro para organizar como en cursos anteriores los varios turnos que se harían precisos, dadas las reducidas dimensiones del comedor, para atender a todos los alumnos solicitantes.

No parece, sin embargo, que dificultades como las reseñadas por la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Madrid puedan entenderse suficientes para denegar la prestación de un servicio que es posible atender, como lo confirma la experiencia de cursos anteriores y que de hecho se ha proporcionado a los mismos alumnos a los que en el presente curso se les deniega, alumnos que, además, precisan del mismo por muy distintas causas.

Así parece haberlo entendido también el servicio de inspección técnica de educación que, según se afirma en el informe recibido de la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Madrid, ha instado al centro, a raíz de la intervención de esta institución, a que adopte las medidas necesarias para la admisión en el comedor escolar de todos los alumnos a que se refería la queja planteada.

De contenido similar es la queja formulada por la asociación de padres de alumnos de un colegio público de la localidad de Parla, Madrid (queja 9026725).

En este caso, los reclamantes manifiestan que hasta el pasado curso escolar 1989-1990, los alumnos del centro que solicitaban el servicio de comedor eran admitidos en el comedor escolar de otro centro docente inmediato, al carecer el primero de este servicio, e incluso de los locales necesarios para instalarlo en el futuro. Añaden que al comenzar el presente curso escolar se advirtió a la asociación promovente de la queja que los cuarenta alumnos del centro, no podrían asistir al referido comedor como en cursos anteriores.

Admitida la queja a trámite, en el informe solicitado de la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Madrid se señala que «las razones que motivan la no admisión de la totalidad de los alumnos a que se refiere la queja se justifican por la carencia de plazas vacantes suficientes, habiéndose optado por aceptar únicamente a los alumnos que tuvieran concedida ayuda de comedor escolar en la convocatoria conjunta del Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunidad de Madrid, decisión que era conocida por el centro al que pertenecen los promoventes de la queja desde el curso 1989-1990.

La carencia de plazas de comedor en esta zona, por encontrarse saturados los centros que disponen de dicho servicio, unida a las dificultades de desplazamiento de los alumnos y su masificación, con la responsabilidad que tal situación comporta, ha motivado la propuesta del Ayuntamiento de Parla para la apertura de nuevos comedores escolares en diversos colegios públicos de dicha localidad, petición que se está estudiando por los servicios competentes».

Por nuestra parte hemos sugerido a la Dirección Provincial competente la conveniencia de atender la propuesta formulada por el referido ayuntamiento y al propio tiempo hemos solicitado del mismo órgano información respecto de la efectiva adopción de las decisiones necesarias para ello, así como respecto a la medida en que la apertura de nuevos comedores escolares en los centros que se enumeran en su informe podría contribuir a que se proporcione dicho servicio a los alumnos del centro público cuya situación motivó la apertura de la queja.

Otra queja, formulada por el padre de una alumna, se refiere a la denegación del servicio de comedor escolar en un colegio público de Vigo por falta de pago (queja 8918220). El interesado manifiesta a esta institución que, no obstante haber cursado la solicitud correspondiente por el mismo procedimiento que en cursos anteriores, -entrega a un alumno del centro encargado de recogerlas-, ésta le fue devuelta a su hija por el encargado de comedor, que le anunció que no podía asistir al mismo.

El director del centro le manifestó que esta medida se adoptaba por no estar al corriente la alumna en los pagos de comedor del curso anterior, negándose, según afirma el interesado, a admitir el pago de la única mensualidad atrasada y a comunicar por escrito su negativa a prestar a la alumna el aludido servicio.

La queja fue tramitada ante la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria de la Junta de Galicia, y el asunto objeto de la misma obtuvo una solución favorable por parte de la administración gallega, una vez que, atendiendo al requerimiento de esta institución, dio contestación expresa a la reclamación que había formulado el interesado.

Esta institución entiende, y así lo ha hecho constar expresamente con ocasión de otras quejas de contenido similar a la anterior que, sin perjuicio del derecho que asiste a los centros docentes de reclamar a los padres de los alumnos el abono de las cuotas de comedor atrasadas utilizando los procedimientos que resulten procedentes en derecho, no debe denegarse a los alumnos la efectiva prestación del servicio a que nos venimos refiriendo.

Esta conclusión resulta particularmente clara en supuestos en los que la escolarización de los alumnos en centros públicos de una localidad distinta a la de su residencia exige que el órgano o centro administrativo competente ponga a disposición de los mismos para su prestación efectiva,

gratuita o no, a todos aquellos que lo soliciten, todos los servicios complementarios necesarios para el desplazamiento de los mismos hasta el centro y para la debida custodia y atención a los alumnos desde que se inicia la jornada escolar hasta que concluida la misma son trasladados de nuevo a su domicilio.

Tal era el caso en la queja formulada por la madre de un alumno de una localidad de Zaragoza (queja 9005518), que en el escrito que nos dirige manifiesta que su hijo y otros cinco niños de la localidad venían cursando Educación General Básica en un centro docente de Calatayud y disfrutando de ayudas para comedor y transporte. Señala, asimismo, que al comienzo del curso pasado, después de que la administración educativa le indicase que los niños debían estar escolarizados en su propia localidad, en la que existen un centro que imparte hasta sexto de Educación General Básica, comenzó a serle exigido el pago de los gastos de comedor y transporte, lo que, según afirma, no se exigió a los alumnos de otras localidades en las mismas circunstancias.

En el presente curso escolar, y ante su negativa y la del resto de padres de la localidad a abonar los gastos de comedor y transporte del pasado curso, el colegio público de Calatayud al que siguen asistiendo sus hijos, ha decidido no continuar prestando a dichos alumnos el servicio de comedor.

Tramitada la queja ante la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Zaragoza, ésta señala en su informe que, previo el informe del servicio técnico de educación, y teniendo en cuenta la propuesta formulada por el ayuntamiento de la localidad de residencia de los alumnos en el sentido de que los del ciclo medio de Educación General Básica quedasen escolarizados en la localidad y dejarasen de ser transportados a un colegio público de Calatayud, se accedió a enviar un profesor más desde el curso 1988-1989. Ante algunas discrepancias posteriores se ofició posteriormente al referido ayuntamiento indicando que «todos los alumnos del ciclo medio quedarían escolarizados en la propia localidad, si bien en el caso de que algún padre deseara que su hijo recibiese enseñanza en otra localidad, tendría perfecto derecho a hacerlo, pero a sus expensas».

En relación con el tema se consideró necesario solicitar un nuevo informe con la finalidad de determinar con claridad si la Dirección Provincial tal y como afirmaba la reclamante, había concedido ayudas de comedor a alumnos de otras localidades de la provincia, en las mismas condiciones en que, sin embargo, se había denegado a los de la localidad a que se refería la queja, así como para conocer con precisión si efectivamente se había denegado a los alumnos a que hacía referencia la queja la prestación del servicio de comedor en el curso 1989-1990, como consecuencia del impago de cuotas atrasadas del curso anterior, y la base jurídica con que se hubiese procedido a dicha denegación.

En el nuevo informe recibido, se admite que se produjeron las denegaciones de plaza señaladas por la reclamante y por las causas a que la misma se refería, impago de cuotas de comedor atrasadas, afirmándose a continuación que dichas denegaciones respondieron a la necesidad de iniciar un nuevo ejercicio económico con las cuentas saldadas, señalándose además que al no ser la prestación de dicho servicio gratuita en el caso del alumno afectado, podía, como de hecho se hizo, condicionarse su prestación al pago de las cuotas atrasadas.

Por nuestra parte hemos considerado oportuno dirigirnos de nuevo al referido órgano administrativo en relación con el tema planteado para formular una sugerencia en el sentido de que, sin perjuicio del derecho del colegio público a que se refería la queja de reclamar a los padres de los alumnos el abono de las cuotas de comedor atrasadas que les sean exigibles, se den instrucciones al referido centro para que preste de manera efectiva el servicio de comedor a los alumnos escolarizados en el mismo, cuando procedan de otras localidades y así lo soliciten.

Asimismo, y puesto que de la tramitación de la queja se deduce una posible desigualdad de trato en cuanto a la percepción de ayudas de comedor entre los alumnos de distintas localidades de la provincia, se sugiere que en el supuesto de que la Dirección Provincial venga concediendo a los alumnos de otras localidades de la provincia las ayudas de transporte y comedor escolar necesarias para su escolarización en otras localidades distintas de las de su residencia, aun existiendo en su

localidad centro docente en el que podrían cursar sus estudios, se haga extensiva dicha ayuda a los alumnos de la localidad a que se refería la queja planteada.

#### 10.1.2.2. *Transporte escolar*

Por lo que se refiere al servicio de transporte escolar, las diversas quejas recibidas en esta institución sobre esta cuestión hacen referencia, de manera más o menos directa, a dificultades derivadas del mal estado de determinadas vías de comunicación.

En una de las quejas planteadas (9026034), el reclamante señala que hasta el pasado curso escolar un autobús escolar recogía a los dos únicos alumnos de 5 y 7 años de edad, de una localidad de la provincia de Soria y los llevaba a otra localidad inmediata, en la que se concentran las escuelas públicas de la zona.

Esto venía ocurriendo desde que hace aproximadamente quince años se cerró la escuela pública de la primera de las localidades mencionadas, hasta el comienzo del actual curso escolar en que el referido transporte escolar ya no recoge a los alumnos de la localidad, porque, según se ha explicado a los padres de los alumnos en el colegio en el que estaban escolarizados el pasado curso, el actual contratista del servicio se niega a ello alegando que hasta su localidad hay un tramo de 5 Kms. sin asfaltar en el que sufre deterioros su vehículo.

Las dos soluciones alternativas que se ofrecen a los padres de los alumnos eran o bien el transporte de estos por sus propios medios hasta el punto en que comienza la carretera asfaltada, punto en que el autobús escolar les recogería para llevarlos al mismo centro que el año pasado, o la escolarización del mayor de ellos en régimen de internado en otro centro público más distante.

Respecto a esta última solución, el reclamante se muestra en total desacuerdo porque no alcanzaría al menor de los alumnos y por la escasa edad del alumno que se escolarizaría en el referido régimen de internado, y sobre todo, porque con ello se anteponen argumentos de carácter organizativo o los intereses particulares del contratista de un servicio público, al derecho de los alumnos a recibir educación en su propio entorno social y familiar.

El problema una vez trasladado por esta institución a la Dirección Provincial correspondiente se ha solucionado mediante la prolongación de una de las líneas que transportan alumnos hasta la localidad en que se encuentra ubicado el centro comarcal al que asistirán los alumnos, solución que resulta acorde con el deseo expresado por el promovente de la queja de que los alumnos no fuesen desplazados de su domicilio.

Aunque la respuesta recibida aludía a otros datos, además de los relacionados con las condiciones de la red viaria, como determinantes de la decisión inicialmente adoptada, parece admitirse, sin embargo, que las deficientes condiciones de dicha red y el deseo de evitar a los alumnos los riesgos derivados de su desplazamiento hasta un centro docente situado fuera de su localidad, fueron las razones básicas en consideración a las que se adoptó dicha decisión.

En definitiva, la queja viene a poner de manifiesto las dos poco satisfactorias alternativas de escolarización que se ofrecen a los alumnos de algunos pequeños núcleos de población rural en los que no existe escuela o en los que ésta no atiende a todos los ciclos de la enseñanza obligatoria: su transporte hasta las escuelas de otras localidades próximas utilizando en ocasiones vías o vehículos deficientes que aumentan considerablemente el riesgo normal en todo desplazamiento y, en todo caso, prolongan su jornada docente, o su escolarización en régimen de internado, sistema que difícilmente puede contribuir al logro de una de las finalidades básicas del proceso educativo: la integración del alumno en su entorno social.

### 10.1.3. *Falta de profesorado específico en algunas materias y problemas en la provisión de sustituciones*

#### 10.1.3.1. *Carencia de profesores de Educación Física en el nivel de Educación General Básica*

En relación con este problema se han dirigido a la Institución las asociaciones de padres de alumnos de varios colegios públicos situados en la zona de Fuencarral-El Pardo, manifestando que los centros públicos en que están constituidas las referidas asociaciones de padres y más genéricamente otros de la mencionada zona, carecen de profesores de Educación Física.

Los promoventes de dichas quejas (quejas números 9013484; 9013488; 9014984 y 9015434), — las mismas que ponían de manifiesto deficiencias en las instalaciones necesarias para la práctica de la asignatura a la que estamos refiriéndonos— señalan que esta situación vulnera el derecho de los alumnos a obtener una educación integral y contraría lo establecido en los planes de estudio vigentes para el ciclo superior de la Educación General Básica. Consideran, además, que la actual programación de efectivos llevada a cabo por la correspondiente Dirección Provincial, de acuerdo con la cual no se dota de profesores de Educación Física a los centros docentes de menos de catorce unidades, significa una discriminación para un número importante de alumnos por el hecho de estar escolarizados en centros de una determinada capacidad.

Añaden, por último, que en la mayoría de los casos en que un centro dispone de un profesor de Educación Física, éste no es especialista, sino que ha realizado un cursillo en el que, según entienden los reclamantes, no ha obtenido los conocimientos necesarios para impartir la asignatura.

Tramitadas las quejas ante la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Madrid, dicho centro directivo nos comunicó lo siguiente:

«Ante la carencia de profesores de Educación Física, que anteriormente eran designados en virtud de convenios con otros organismos del Estado, en el año 1985 se aprobó el Plan de Implantación progresiva y experimental de la Educación Física, mediante la impartición de cursos de la especialidad a Profesores de Educación General Básica.

Desde ese mismo año, la Dirección Provincial ha convocado 18 Cursos de Especialización en la materia, en los que han participado aproximadamente 630 profesores de Educación General Básica, estando prevista su continuidad hasta conseguir una plantilla suficiente de especialistas para cubrir la demanda.

Con las disponibilidades de personal capacitado actualmente existentes, se puede garantizar para este curso escolar que todos los Centros de Educación General Básica de más de 8 unidades dispondrán en plantilla de un profesor especializado, y consiguientemente, los de más de 17 unidades tendrán asignados dos Profesores de Educación Física.

Es de señalar, sin embargo, que la oferta anual de puestos de Profesores de Educación Física que convoca este Centro Directivo, no se cubre con especialistas por la falta de interés hacia estas plazas, lo que necesariamente obliga a su cobertura con Profesores de Educación General Básica. »

Se trata pues de un tema en el que cabe valorar muy positivamente el avance experimentado como consecuencia de las distintas actuaciones formativas realizadas por el órgano administrativo competente, y así se lo hemos manifestado a la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Madrid. No obstante, teniendo en cuenta que la Educación Física forma parte de los planes de estudio de Educación General Básica a partir ya de su tercer curso, así como el carácter sumamente específico de la actividad educativa en que consiste la impartición de la referida asignatura, también se estima

necesario hacer notar la conveniencia de que ese centro directivo continúe su esfuerzo formativo con la finalidad de que, en lo sucesivo, se pueda llegar a dotar de especialistas a todos los centros públicos en cuyos planes de estudio deba impartirse la mencionada asignatura.

#### 10.1.3.2. *Provisión de sustituciones*

Continúan formulándose ante esta institución quejas relacionadas con la tardanza con que en determinados casos se produce la sustitución de profesores que causan baja por enfermedad, por haberseles concedido licencias reglamentarias o por otras causas.

La situación que se produce en estos casos se explica, básicamente, aunque desde luego no se justifica, por la limitación de los medios presupuestarios destinados a retribuir al personal sustituto, por la escasa agilidad del mecanismo utilizado para la cobertura de las sustituciones, o simultáneamente, por las dos causas mencionadas.

Al primer orden de razones apuntadas, limitaciones de carácter presupuestario, parece responder, de acuerdo con la información recibida de la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Madrid, la situación que se produjo en colegios públicos de la localidad de Fuenlabrada, en el curso escolar 1989-1990 (queja 9004839).

Los reclamantes, al formular su queja parecían entender que la situación respondía al poco ágil sistema actual de cobertura de sustituciones, unido al hecho de que el profesorado interino que se encuentra en las listas elaboradas con esta finalidad no suele elegir plaza en esta localidad, por considerarla conflictiva y a la circunstancia de que en dicho curso se había asignado un cupo menor de profesores de apoyo, todo lo cual se tradujo en una importante pérdida de horas lectivas por los alumnos de la localidad.

En este sentido los promoventes de la queja aportan datos según los cuales, desde septiembre de 1989 hasta el 15 de febrero de 1990, se habrían perdido en los centros públicos de la localidad un total de 832 días de clase, que se traducen en 4.992 horas lectivas.

La queja fue tramitada ante la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Madrid, mediante escrito en el que, al propio tiempo, nos hacíamos eco de una serie de visitas y llamadas telefónicas recibidas en esta institución y realizadas indistintamente por directores de centros docentes, profesores, alumnos y padres de alumnos que apuntaban también la existencia del mismo problema en otras localidades y centros de Madrid.

Señalábamos en el mismo que los interesados aluden de forma reiterada al exponernos su punto de vista respecto a la situación, a la tardanza con que se producen las sustituciones; al problema de los centros para proveer a la adecuada vigilancia de los alumnos afectados cuando permanecen en las instalaciones escolares; a la solución, mal admitida por los padres y frecuentemente adoptada por los directores de los centros, de enviar a los alumnos a sus domicilios antes de concluir el horario lectivo habitual; y, en general a la incidencia negativa del problema en la organización de la vida de los centros. Pero, sobre todo, y este punto preocupa especialmente a esta institución, a la importante pérdida de horas lectivas que se produce en la situación actual.

En el informe recibido de la citada Dirección Provincial se señalaba que:

«El número de licencias por enfermedad en la provincia de Madrid, en el curso 1989-1990, se ha incrementado hasta un 50% más que las previsiones calculadas sobre años anteriores. Esto ha dado lugar, a partir de enero, sobre todo, a cierta demora en la cobertura de las mismas.

En Madrid-capital esta incidencia no ha sido tan grande al tener los colegios públicos en general menos alumnado, pudiendo cubrir el propio centro con sus recursos las ausencias.

Ante esta situación, la Dirección Provincial ha realizado numerosas gestiones para aumentar el cupo de sustitutos concedido, obteniendo un incremento de 1,5% sobre el 3% inicialmente asignado. Al mismo tiempo se ha redistribuido un cierto número de profesores, consiguiendo con ambas medidas solucionar la problemática existente.»

A nuestra solicitud de informe más detallado en relación con determinados extremos del problema planteado, la misma Dirección Provincial nos informó que:

«La incidencia de las bajas por enfermedad en Fuenlabrada el segundo trimestre del pasado curso 1989-90 alcanzó el 15% del total de Madrid, lográndose cubrir las sustituciones entre el 6% y el 10% en varios momentos.

El porcentaje de repercusión señalado resulta especialmente significativo si se considera el número de profesores asignados a centros de esa localidad con respecto al total del colectivo docente de Madrid, al objeto de estimar otras situaciones encubiertas amparadas formalmente en una baja por enfermedad.

La demora que se produce en las sustituciones no es calculable, pues en unos casos se procede a su cobertura en el momento de comunicarse la baja, y en otros se puede retrasar hasta un mes o no se realiza la sustitución, por carecer de profesores disponibles.

Con las limitaciones existentes, la Dirección Provincial ha establecido un sistema de prioridades en la cobertura de las licencias por enfermedad que diariamente se producen, dando preferencia en las sustituciones de los centros unitarios y posponiendo a aquellos centros que cuentan con profesores de apoyo, todo lo cual se concreta en una lista que se propone a los profesores sustitutos que finalizan su baja y se reincorporan a este centro directivo, aunque en determinadas épocas es difícil conseguir que los profesores acepten realizar sustituciones por pocos días en localidades distintas a la de su residencia. Existen otras alternativas que obviarían este problema, siempre que el incremento de las dotaciones presupuestarias permitieran aumentar el número de sustitutos disponibles.

Finalmente hemos de señalar que el número de profesores funcionarios de Educación General Básica de la provincia de Madrid el pasado curso 1989-1990 superó los 18.000, siendo el cupo de sustituciones el 3%, del orden de 530 profesores que resultan manifiestamente insuficiente, por lo que para alcanzar una cobertura del 50% de las bajas sería preciso disponer de 1.000 sustitutos aproximadamente. »

En consecuencia, considerando que al margen de la especial incidencia de las bajas por enfermedad en el referido curso, una de las causas que parecía contribuir en mayor medida a la tardanza con que se producían las sustituciones era lo reducido de las disponibilidades presupuestarias asignadas a dicha finalidad, nos dirigimos a la Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Ciencia en relación con la posibilidad de que en cursos sucesivos se incrementase el mencionado cupo en términos que hiciesen posible responder a las necesidades reales planteadas y solicitando al propio tiempo información respecto a cualquier otro tipo de medidas tendentes a solucionar el tema planteado.

En la contestación recibida de la Dirección General de Personal y Servicios manifiesta que:

«Con carácter general puede calificarse de exacta la información facilitada por la Dirección Provincial de este Departamento en Madrid respecto a la disponibilidad presupuestaria de hasta un 3% de plazas para sustituciones si bien tal porcentaje es válido tan solo para el caso del cuerpo de maestros. Debe indicarse, sin embargo, que dicho porcentaje es la representación de un coste medio a lo largo de todo el ejercicio presupuestario lo que permite dada la desigual incidencia de las

sustituciones a lo largo del mismo, una utilización superior al 3% en períodos concretos, compensada por otras en que tal utilización es inferior.

Se hace observar, asimismo, que las sustituciones son atendidas además de por el profesorado indicado anteriormente, por los profesores de carrera que dentro de las plantillas de los centros van destinándose a tareas de apoyo.

Por lo que se refiere concretamente a las dotaciones asignadas hasta el momento a la Dirección Provincial de este Ministerio en Madrid para el actual curso 1990-1991 su número es de 1.033 (5,3%). Respecto al próximo curso 1991-1992 no es aún posible consignarlo dado que no se han fijado todavía las plazas de las que van a disponer cada una de las Direcciones Provinciales. En todo caso puede asegurarse que serán al menos las mismas que para el presente curso escolar.»

En cualquier caso cabe señalar que aun cuando el incremento del cupo de sustituciones previsto para la provincia de Madrid, ha contribuido a paliar el problema, no ha conseguido solucionarlo, y de hecho continúan llegándonos quejas que se refieren a demoras en las sustituciones del profesorado y al consiguiente deterioro en el servicio educativo que se presta a los alumnos.

#### 10.1.3.3. *Retrasos en la normalización de las actividades académicas en el comienzo de curso en la isla de Ibiza*

Hemos recibido, asimismo, quejas que vienen originadas por la inadecuación de determinados aspectos del sistema de provisión de sustituciones, en este caso el calendario de contratación de personal interino a principios de curso, a las necesidades de determinadas zonas geográficas.

Es el caso de una queja (9026579), formulada en relación con el retraso con que se normalizan las actividades académicas de los centros docentes de la isla de Ibiza, respecto a la fecha establecida para el comienzo del curso escolar.

El problema vendría determinado, según afirmaba el promovente de la queja, por los retrasos con que habitualmente se completa la plantilla docente de dichos centros, a consecuencia de la condición insular de Ibiza que, entre otras, genera especiales dificultades para cubrir las vacantes de personal docente que se producen en la misma. En concreto, los profesores interinos, que constituyen una parte significativa del profesorado de Ibiza, muestran resistencia a cubrir plazas en la isla, todo lo cual determina, además de los problemas ya señalados, que se experimentan para comenzar regularmente el curso escolar, un mínimo nivel de estabilidad del profesorado y tardanzas significativas en la cobertura de las sustituciones del profesorado a lo largo del curso.

En el informe recibido de la Dirección Provincial de Educación y Ciencia en Palma de Mallorca, ante la que se tramitó la queja, en el que se realizan una serie de precisiones en relación con el alcance que, a juicio de dicho órgano administrativo debe atribuirse al problema planteado, se sugiere que el adelanto en dicha provincia del calendario de contrataciones de los profesores interinos a principios de curso, podría contribuir a solucionar los desajustes que se vienen produciendo en relación con la regular iniciación del curso escolar.

En consecuencia y como quiera que esta institución coincide en la apreciación de que dicha medida podría contribuir a conseguir el efecto beneficioso a que se refería la mencionada Dirección Provincial, hemos considerado conveniente solicitar el informe del centro directivo al que corresponde el establecimiento del aludido calendario de contratación, Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Ciencia, en relación con la posibilidad de que en la referida provincia se adelanten a la primera semana de septiembre las contrataciones de personal docente interino.



#### 10.1.4. *Admisión de alumnos*

Se han formulado en este año quejas relacionadas con el proceso de admisión de alumnos en los centros docentes sostenidos con fondos públicos haciendo referencia a problemas diversos, algunos de los cuales se tratan a continuación.

##### 10.1.4.1. *Criterios básicos de admisión*

En la mayoría de los casos, los reclamantes además de referirse a irregularidades en el desarrollo del mencionado proceso o a la, a su juicio, incorrecta aplicación del baremo establecido en el Real Decreto 2375/1985, de 18 de diciembre, por el que se regulan los criterios de admisión de alumnos en los referidos centros docentes, manifiestan su disconformidad con todos o algunos de los criterios básicos de admisión: renta anual de la unidad familiar, proximidad del domicilio, existencia de hermanos matriculados en el centro (queja 9019666; 9021260; 9016218; 9016218).

Esta institución viene manifestando a los promoventes de estas quejas, que no son admitidas a trámite, que la aplicación de los mencionados criterios establecidos en los artículos 20 y 53 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, resulta ajustada a derecho.

No obstante, cabe dejar constancia en este informe de que son fundamentalmente los dos primeros criterios de admisión mencionados, rentas anuales de la unidad familiar y proximidad del domicilio, los que parecen suscitar una menor aceptación por parte de quienes presentan quejas ante esta institución y de manera muy especial el de rentas de la unidad familiar, respecto al que los reclamantes manifiestan su disconformidad, tanto con la forma en que debe procederse a la acreditación de las mismas, mediante la aportación de una copia de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, como respecto a la propia aplicación del criterio que, con muy distintos argumentos, entienden multiplica y extiende a un ámbito ajeno al estrictamente tributario los efectos de la desigual transparencia del sistema fiscal.

##### 10.1.4.2. *La delimitación de las zonas de influencia de los centros*

La valoración del criterio de proximidad del domicilio del alumno respecto a los centros docentes a efectos de la admisión en los mismos exige la previa delimitación de las respectivas zonas de influencia, de acuerdo con lo establecido en la normativa de desarrollo de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, en la que se contienen baremos para la aplicación del referido criterio que hacen referencia a dichas zonas.

Entiende esta institución, además, que dada la finalidad que se persigue con la aplicación de los mencionados criterios, cual es, garantizar la objetividad del proceso de admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos, dicha delimitación debe realizarse y ser hecha pública para su conocimiento por los alumnos y sus padres, con anterioridad a la iniciación del período establecido para presentar las correspondientes solicitudes de admisión en los centros.

No obstante existen casos en que la actuación de determinadas administraciones educativas no parece responder a la lógica jurídica enunciada. En este sentido podemos referirnos a la queja formulada por el padre de una alumna de una localidad de Orense (9017791) que, además de manifestar su disconformidad con los criterios que se vienen aplicando para la admisión de alumnos en centros públicos y con determinados aspectos del desarrollo del proceso de admisión en el centro en el que solicitaba plaza para su hija, señalaba que en el referido centro no se ha procedido a la

delimitación de su zona de influencia, aplicándose en consecuencia a todos los alumnos solicitantes de plaza la misma puntuación por razón del criterio de proximidad domiciliaria, lo que, según entendía, vulnera lo establecido en el Decreto 77/1986, de 20 de marzo, de la Junta de Galicia, que regula los criterios de admisión de alumnos en los centros docentes no universitarios dependientes de la misma.

En el informe recibido de la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria de la Junta de Galicia, ante la que tramitamos la queja, se señalaba, en síntesis, que según lo establecido en la normativa vigente en esa Comunidad, la delimitación de las zonas de influencia de los centros docentes sostenidos con fondos públicos corresponde a la comisión de escolarización de ámbito municipal, prevista en el Decreto 77/1986, de 20 de marzo, ya mencionado.

En el mismo informe se añade que al no estar constituida la referida comisión en el caso de la localidad a que se refería la queja planteada, ya que su existencia de acuerdo con la referida normativa no es preceptiva, la delimitación de las zonas de influencia en el proceso de admisión de alumnos para el presente curso escolar se realizó de manera implícita por los consejos escolares de los centros respectivos.

A lo manifestado por la Consejería se contestó por esta institución que la delimitación de las zonas de influencia de los centros docentes sostenidos con fondos públicos, es requisito necesario para la aplicación de uno de los criterios de admisión establecidos en la mencionada Ley Orgánica, por lo que, al margen de a quien se atribuya la competencia para realizarla, debe hacerse necesariamente en todos los casos en que proceda la aplicación de los criterios de admisión ya referidos.

Se señaló, en la misma línea de argumentación a la que ya nos hemos referido, que la finalidad que se persigue con la aplicación de todos y cada uno de los criterios de admisión exige que la delimitación de las zonas de influencia tenga carácter previo a la iniciación del correspondiente proceso de admisión y se continuó manifestando que:

«Por todo lo anteriormente expuesto, esta institución no puede compartir la interpretación apuntada en el informe de esa Consejería para explicar el hecho de que no se hubiesen delimitado las zonas de influencia de los centros de forma expresa y con carácter previo a la iniciación del proceso de admisión de alumnos para el presente curso escolar.

Según la referida interpretación, la delimitación expresa de las mencionadas zonas de influencia de los centros sólo sería necesaria en aquellos supuestos en que, de acuerdo con el artículo 8 del Decreto ya referido, se procediera a la efectiva constitución de las comisiones de escolarización a las que la citada disposición atribuye dicha función, de manera que en los supuestos en que no se constituyan de hecho las referidas comisiones, queda enteramente al arbitrio de cada centro docente la valoración de uno de los criterios básicos de admisión establecidos legalmente, desvirtuando con ello, en gran medida, la objetividad que la legislación vigente pretende para el proceso de admisión de alumnos en los centros docentes sostenidos con fondos públicos.

Al margen de lo inaceptable de la mencionada interpretación, la misma revela, además, la existencia de una importante indefinición en la normativa que viene aplicando esa Administración educativa en materia de admisión de alumnos, respecto a la autoridad u órgano administrativo al que corresponde la competencia de determinación de las zonas de influencia de los centros en aquellos municipios en que no se hayan constituido las comisiones de escolarización previstas en la misma y también en relación con el momento y forma en que deben hacerse públicos los resultados de dicha delimitación, que a juicio de esta institución deben ser siempre anteriores a la iniciación del plazo de presentación de solicitudes de admisión por los alumnos.»

En consideración a todo ello esta institución entendió necesario formular una recomendación a la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria de la Junta de Galicia en el sentido de que se completen las previsiones contenidas en la normativa de la referida Comunidad Autónoma, reguladora

de los criterios y procedimiento de admisión de alumnos en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos, de manera que quede determinada en todo caso en la misma la autoridad u órgano administrativo competente para la delimitación de la zonas de influencia de los referidos centros.

Asimismo, se sugería que en la referida normativa se introdujeran previsiones en el sentido de que la mencionada delimitación se realice y sea hecha pública, de manera que pueda ser conocida por los alumnos y sus padres, antes de la iniciación del plazo establecido para la presentación de solicitudes de admisión en los mencionados centros docentes.

La referida recomendación ha sido admitida por la consejería competente a la que nos hemos dirigido en las mismas fechas en que se redacta este informe para solicitar información más detallada sobre los proyectos en curso para proceder a la innovación normativa en que consistía la referida recomendación, así como respecto al contenido concreto de los mismos.

#### 10.1.4.3. *Aplicación de los criterios complementarios de admisión*

La normativa vigente en la materia autoriza al mismo tiempo la aplicación de criterios complementarios de admisión, algunos de los cuales vienen predeterminados en el artículo 11, apartados a, b, y c del propio Real Decreto 2375/1985, de 18 de diciembre, ya mencionado, mientras que otros se encomiendan, de acuerdo con el apartado d del mismo artículo a la determinación del órgano competente en materia de admisión de alumnos en el centro respectivo, que debe fijarlos «... de acuerdo con criterios objetivos».

En algunos supuestos, sin embargo, la determinación de criterios de admisión al amparo de lo establecido en el precepto mencionado, artículo 11 ,d, del Real Decreto 2375/1985, de 18 de diciembre, no responde, a juicio de esta institución, al carácter objetivo y no discriminador al que debería ajustarse de acuerdo con la interpretación más razonable de las normas aplicables en la materia.

Así ocurría, según entiende esta institución, en el caso de la queja planteada por el padre de un alumno de Valladolid (9024725), que al propio tiempo que hace constar su disconformidad con los resultados del proceso de admisión de alumnos para el curso 1990-91, en el Instituto de Bachillerato en el que solicitó plaza para su hijo y con los propios criterios legales de admisión, manifiesta que en dicho centro y a efectos de la admisión de alumnos para el referido curso se ha atribuido un punto a los solicitantes hijos de funcionarios del Ministerio de Educación y Ciencia.

Asimismo, señala que en su momento formuló la oportuna reclamación ante el presidente del consejo escolar del centro y ante el Delegado Provincial de Educación y Ciencia de Valladolid, en la que, además de expresar su desacuerdo en general con los criterios de admisión de alumnos que vienen aplicándose en los centros por imperativo legal, solicitaba explicación respecto al fundamento jurídico de la puntuación atribuida a determinados solicitantes por el hecho de ser hijos de funcionarios del departamento mencionado.

En la contestación a la referida reclamación, el Presidente del consejo escolar del centro se remite a una decisión de dicho órgano de gobierno de 14 de mayo de 1986, según la cual «se acordó puntuar con un punto la condición de funcionario del Ministerio de Educación y Ciencia», acuerdo que se basa según se afirma en el escrito remitido al reclamante, en el artículo 2º. del Real Decreto 2375/1985, de 18 de diciembre, por el que se regulan los criterios de admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos.

Entiende esta institución que en el mencionado precepto se hace referencia expresa a una serie de circunstancias que pueden concurrir en el alumno o en su familia que, normalmente, se traducen en

dificultades de distinto orden para la integración escolar o escolarización de los alumnos afectados y que, en consecuencia se puntúan a efectos de su admisión en el centro de su elección.

La remisión, a la decisión del consejo escolar de cada centro, de la determinación de cualquier otra circunstancia objetiva que deba ser valorada a los mismos efectos de admisión, debe entenderse, a juicio de esta institución y dentro del contexto ya referido, como atribución a aquél de la facultad de determinar qué otras circunstancias de significado similar a las expresamente previstas en el artículo transcrito, a cuya concreción no puede llegarse en un texto reglamentario y que pueden tener, sin embargo, una incidencia especial en el entorno social de un centro docente concreto, deben ser tenidas en cuenta de manera específica en dicho centro.

No cabe, por consiguiente, al amparo del precepto mencionado, establecer criterios complementarios de admisión que al valorar circunstancias o condiciones como la de ser hijo de funcionario de un determinado departamento o cualquier otra similar que no sean significativas de situaciones personales, familiares o sociales que deban ser objeto de medidas de carácter compensador, se traducen en una discriminación para aquellos alumnos solicitantes de plazas vacantes en quienes no concurren dichas circunstancias o condiciones.

Esta interpretación es, por lo demás, la que se sustenta también en la Orden de 9 de marzo de 1989, sobre procedimiento de admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos, disposición que al referirse a los criterios complementarios de admisión que deban aplicarse en cada centro por decisión de su consejo escolar, de acuerdo con el artículo 11 .d. del Real Decreto 2375/1985, al que nos venimos refiriendo, excluye expresamente en su número octavo el establecimiento de criterios de admisión que vulneren el principio de no discriminación establecido en la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación y recogido en el Real Decreto 2375/1985, de 18 de diciembre, más arriba mencionado.

En consecuencia, nos dirigimos a la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Valladolid para trasladarle la referida interpretación y para formularle una sugerencia en el sentido de que en la vía de reclamación que ejercitó el interesado, se anulase la puntuación otorgada a los alumnos del Instituto de Bachillerato de Valladolid al que venimos refiriéndonos, a efectos de su admisión para el curso escolar 1990-1991, en base al referido criterio complementario. Asimismo, sugerimos que en el supuesto en que dicha anulación determinase el derecho de nuevos alumnos a obtener la plaza solicitada, se les admita en dicho centro para el curso escolar 1990-1991, o de no ser esto posible, se les reserve plaza para el próximo curso académico.

Por último, sugeríamos al mismo órgano administrativo que advirtiese al consejo escolar del centro que el criterio complementario establecido en el acuerdo de 14 de marzo de 1986 no se ajusta a la normativa vigente en materia de admisión de alumnos y que, en consecuencia, de no proceder dicho consejo escolar a la anulación del referido acuerdo, serían objeto de revisión las puntuaciones que, en sucesivos procesos de admisión, se otorgasen por aplicación del mencionado criterio.

La referida dirección provincial nos contesta poniendo de manifiesto en un informe muy detallado, una serie de circunstancias relativas al desarrollo del proceso de admisión en el centro, que dificultarían considerablemente la adopción de las medidas sugeridas en relación con la reproducción parcial del proceso de admisión en el centro, razones que esta institución ha considerado aceptables.

En cuanto a la necesidad de advertir al consejo escolar del centro de la inadecuación del criterio complementario aprobado a las exigencias de la normativa vigente, manifiesta que dicha actuación requeriría la autorización previa de la Dirección General de Centros Escolares, a la que nos hemos dirigido solicitando su parecer en relación con el criterio interpretativo en que se basa nuestra sugerencia, así como información respecto a las actuaciones que vaya a realizar o autorizar en torno al tema.

En el momento de redactar este informe, estamos a la espera de la respuesta de la mencionada Dirección General en relación con el asunto planteado.

#### 10.1.4.4. *Reclamaciones en materia de admisión de alumnos*

Esta institución ha podido constatar que en algunos supuestos los centros docentes no facilitan suficientemente, en los términos en que resulta exigible de acuerdo con las normas vigentes, el ejercicio por los interesados de su derecho a reclamar entre las decisiones adoptadas por el órgano competente en materia de admisión de alumnos.

Eso es lo que ocurre con la reclamación formulada por el padre de una alumna que se dirige a nosotros (queja 9014805) manifestando que ante la denegación de la plaza docente solicitada para su hija en un colegio público de Málaga, solicitó de la dirección del mismo que se le pusiese de manifiesto el expediente completo relativo a la admisión de alumnos para el próximo curso escolar, con la finalidad de formular la oportuna reclamación contra la denegación mencionada.

El director del centro en cuestión no accedió a lo solicitado, remitiéndole al interesado a los datos que figuraban en las listas de admisión de alumnos, en las que constaba sólo la puntuación total asignada a cada solicitante.

Solicitado un impreso de reclamación de la dirección del centro, se le informó que había dejado pasar el plazo para la primera reclamación, por lo que tampoco podía presentar la segunda, negándosele en consecuencia el impreso necesario.

El interesado concluía señalando que la posibilidad de reclamar contra las decisiones del consejo escolar en materia de admisión de alumnos queda privada de toda efectividad cuando se niega a los posibles reclamantes el acceso a una información necesaria para fundamentar adecuadamente su reclamación.

Tramitada la queja ante la Delegación Provincial de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, ésta procedió a dar las instrucciones oportunas a la dirección del colegio puntualizando que «deberá facilitarse al reclamante toda la información necesaria, admitirle reclamación en primera instancia que deberá ser contestada por el consejo escolar del centro en los primeros días del próximo mes de septiembre, antes de abrir el proceso de escolarización en dicho mes y, en caso de no prosperar la mencionada reclamación, admitirla en segunda instancia que deberá enviarse a esta Delegación Provincial, debidamente informada con la máxima urgencia», instrucciones que según nos comunicó posteriormente el interesado fueron seguidas por el director del centro, lo que nos permitió dar por concluida nuestra intervención en el tema.

#### 10.1.5. *Derechos y deberes de los alumnos*

El Real Decreto 1543/1988, de 28 de octubre, sobre derechos y deberes de los alumnos, dictado en desarrollo de determinados preceptos contenidos en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, además de establecer los mecanismos necesarios para garantizar el respeto de los derechos de los alumnos en el ámbito escolar, establece el marco normativo dentro del que deben desenvolverse las competencias disciplinarias atribuidas a los consejos escolares de los centros y regula en consecuencia el régimen de faltas y sanciones y las garantías procedimentales a que debe ajustarse la imposición de estas últimas.

##### 10.1.5.1. *Instrucción de expedientes sancionadores a los alumnos*

La aplicación de las normas contenidas en el referido Real Decreto ha dado lugar a la formulación de diversas quejas en las que los reclamantes se refieren a irregularidades en la tramitación de los referidos expedientes.

En este sentido podemos referirnos a la queja planteada por la madre de un alumno de bachillerato de una localidad de Pontevedra (9010057), que nos manifiesta que una vez anuladas por la Delegación Provincial competente determinadas sanciones que le habían sido aplicadas a su hijo, por haber sido impuestas sin previa instrucción de expediente, se acordó por la dirección del centro iniciar la tramitación del necesario expediente sancionador en relación con los mismos hechos que habían motivado las sanciones anuladas.

Inmediatamente se designó instructor del expediente, que en el mismo día de su nombramiento, sin haberse notificado previamente a los padres del alumno su designación, y sin haber realizado ninguna actividad instructora del expediente de cuyo resultado pudiera deducirse la necesidad de adoptar tal medida, acordó, como medida provisional, la inhabilitación del alumno para asistir a la clase de Historia.

Afirma, igualmente, que en un mismo documento se le notificaron el pliego de cargos y la propuesta de sanción y que antes de transcurrir el plazo que en el mismo se le concedía para alegaciones, el consejo escolar del centro confirmó las sanciones impuestas inicialmente con excepción de la inhabilitación a la que se había sometido al alumno con carácter cautelar.

La queja fue admitida y solicitada información al respecto de la Consejería de Educación y Coordinación Universitaria de la Junta de Galicia, la cual, ante nuestra insistencia y después de reiteradas comunicaciones que vienen prolongando considerablemente su tramitación, nos remite en el momento en que procedemos a la elaboración de este informe, copias de los documentos en que se reflejó la tramitación del expediente.

De su examen se deduce que las afirmaciones en que la madre del alumno basó su queja ante esta institución responden en todo a la realidad.

Efectivamente, en la reproducción del expediente sancionador, realizada por el mismo centro cuya actuación sancionadora inicial tuvo que dejarse sin efecto por la Consejería competente de la Junta de Galicia, se observa una atención puramente formal de las prescripciones del Real Decreto regulador de los trámites a que debe ajustarse el procedimiento sancionador.

En esta segunda ocasión el centro procede a notificar a la madre del alumno el acuerdo de nombramiento de instructor, advirtiéndole de la posibilidad de recusarlo y, asimismo, se le notifica el acuerdo de adopción de medidas provisionales propuestas por dicho instructor.

Sin embargo, ambos acuerdos se toman en la misma reunión del consejo escolar, el segundo a propuesta del instructor recién nombrado y se notifican a la madre del alumno en la misma fecha, de lo que se desprende que aquél realiza actuaciones que afectan significativamente al alumno antes de que sus padres tengan oportunidad real de ejercer la facultad que les atribuyen las normas vigentes de recusar su nombramiento.

También se procedió de manera formalmente adecuada a la notificación del pliego de cargos y de la propuesta de resolución y en el mismo documento de notificación se concedió a la madre del alumno un plazo para formular alegaciones. Sin embargo, ambos momentos procedimentales se sustanciaron en un sólo documento y se notificaron simultáneamente.

Con ello se priva de toda virtualidad a la posibilidad, formalmente concedida, de realizar alegaciones contra el pliego de cargos, alegaciones que sólo alcanzan su sentido, contribuir a la defensa del alumno, cuando se realizan en un momento en que su contenido puede ser conocido y tenido en cuenta por el instructor al formular su propuesta de resolución.

Por último, el acuerdo sancionador se adopta por el consejo escolar el 22 de febrero de 1990, cuando todavía no ha concluido el plazo de 8 días para formular alegaciones contra la propuesta de resolución que, junto al pliego de cargos, fue notificado a la interesada el día 13 de febrero anterior.

En definitiva, del caso descrito y de otros similares que se nos han planteado se deduce, a juicio de esta institución, la existencia de un notable desconocimiento jurídico de la materia sancionadora por parte de los órganos a los que están atribuidas competencias de este tipo en los centros docentes y

de los instructores nombrados en el ámbito escolar, desconocimiento que se refiere no sólo a la necesidad de observar determinados trámites procedimentales, sino a la razón de ser o sentido último de cada uno de ellos que no es otro que el de garantizar el derecho del alumno a su defensa y asegurar el acierto de la decisión sancionadora.

Así parece entenderlo también la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria de la Junta de Galicia a juzgar por las medidas que, según nos asegura, al informarnos en relación con otra queja presentada ante esta institución en la misma materia (8913552), viene adoptando con la finalidad de lograr un mejor conocimiento del procedimiento sancionador por los órganos competentes de los centros docentes.

En este caso se dirigen a nosotros las madres de tres alumnos de bachillerato de la provincia de Lugo, manifestando su disconformidad con el acuerdo del consejo escolar del centro, de 12 y 13 de abril de 1989, que impuso a cada uno de ellos una sanción de inhabilitación por un año para cursar enseñanzas en dicho centro, con la posibilidad de revisión de esta sanción, antes de los exámenes de septiembre, previa petición del interesado.

Los reclamantes manifiestan también haber formulado reclamación ante la Dirección General de Enseñanzas Medias de la referida Consejería el día 28 de abril siguiente, reclamación que basan, entre otras razones, en la omisión del trámite de audiencia expresamente dispuesto en el apartado 4, del artículo 28 del Real Decreto citado, en la incompatibilidad de algunos miembros del consejo escolar, incurso en el supuesto a, epígrafe 2, del artículo 20 de la Ley de Procedimiento Administrativo y en otras infracciones que detallaban en su reclamación.

Concluyen señalando que, pese a que el citado Real Decreto establece en su artículo 31 que «la resolución de dichas reclamaciones tendrá lugar en el plazo de 15 días desde la fecha de presentación de las mismas», dicha Dirección General no ha dado respuesta alguna, por lo que dirigieron otro escrito interesando resolución expresa de la reclamación.

Admitida a trámite la queja y solicitado de forma insistente y reiterada el informe de la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria, ésta nos contesta en principio, haciendo referencia a las conductas atribuidas a los alumnos que determinaron en su momento la instrucción del expediente disciplinario objeto de la queja planteada ante esta institución.

En el mismo informe se describía, asimismo, la actual situación de escolarización de los alumnos objeto del referido expediente, uno de los cuales continúa matriculado durante el presente curso en el instituto de bachillerato en el que tuvieron lugar los hechos que motivaron la incoación de dicho expediente, y se concluía señalando que con la mayor brevedad se procedería a dictar resolución por parte del centro directivo sobre la reclamación formulada contra la resolución sancionadora que recayó en el referido expediente sancionador.

Parece necesario destacar que en el momento en que la consejería hace esta afirmación, en noviembre de 1990, ha transcurrido más de un año y medio desde que se formuló la reclamación por las madres de los alumnos y que durante este período éstos han estado sometidos al cumplimiento de la sanción de inhabilitación impuesta, sanción especialmente grave si se tiene en cuenta que en la localidad no existe otro centro de bachillerato y han debido continuar las enseñanzas de primero de bachillerato en el Instituto Gallego de Bachillerato a Distancia, cambio que ha repercutido muy negativamente en su rendimiento académico como se deduce del hecho de que los tres alumnos hayan tenido posteriormente que repetir curso.

En cualquier caso, ante la nueva solicitud de informe que consideramos necesario formular reiterando nuestra inicial petición de datos respecto a las irregularidades procedimentales a que se referían las promoventes de la queja y la necesidad de que se dictase resolución expresa, de manera inmediata en relación con la reclamación formulada por éstas, la referida consejería, nos manifiesta en comunicación que hemos recibido cuando procedemos a elaborar este informe, que a su juicio no se

han producido defectos esenciales de procedimiento, opinión que no se apoya en datos ni documentos concretos y respecto a la que solicitaremos una mayor concreción.

Asimismo pone de relieve la consejería su preocupación por la relativa frecuencia con que se vienen produciendo irregularidades en la instrucción de expedientes disciplinarios a alumnos en el ámbito de gestión de dicha consejería, y señala también que en su ámbito de gestión se vienen adoptando las siguientes medidas para corregir la situación:

«Se han dictado instrucciones, con fecha 10 de enero de 1990, señalando fundamentalmente:

a) que la instrucción de expediente no puede ser en ningún caso verbal. Deberá por lo tanto realizarse por escrito y notificarse a los alumnos y, si éstos son menores de edad, a los pares o tutores.

b) que en todo caso deberá darse audiencia al alumno y, si es menor de edad, a sus padres o tutores cuando se le notifiquen las faltas que se le imputen y la propuesta de sanción que se va a elevar al consejo escolar.

c) que del cumplimiento del trámite de audiencia debe quedar constancia escrita en el expediente, dándose un plazo al interesado para que alegue lo que estime conveniente en su defensa, con la indicación expresa de que su omisión no será obstáculo para la continuación del expediente.

d) que la resolución del expediente será en todo caso expresa y, de conformidad con el artículo 43 de la Ley de Procedimiento Administrativo, será motivada, con sucinta referencia de hecho y fundamentos de derecho.

En los cursos de formación de equipos directivos organizados por la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria se incluye en el programa el tema específico de derechos y deberes de los alumnos.

La Consejería ha publicado un folleto informativo que facilite a los alumnos el conocimiento de sus derechos.»

La tramitación de estas y otras quejas similares, y muy en concreto la formulada por el padre de un alumno de Educación General Básica de la provincia de Burgos (queja 9008182), nos ha permitido llegar a una conclusión similar respecto a la necesidad de arbitrar medidas para que la actuación sancionadora de los centros se ajuste más de cerca a lo establecido en la normativa correspondiente e incluso respecto a la conveniencia de introducir en la misma determinadas modificaciones.

En la queja mencionada, el reclamante manifestaba su disconformidad con la resolución dictada en vía de reclamación por la Dirección General de Centros Escolares del Ministerio de Educación y Ciencia, en relación con el expediente disciplinario seguido a su hijo.

De acuerdo con el único documento en que parece haberse traducido la instrucción del referido expediente disciplinario, documento del que aporta fotocopia el interesado, se habrían omitido en el mismo todos los trámites, previstos en el Real Decreto 1543/1988, de 28 de octubre, sobre derechos y deberes de los alumnos, que garantizan el derecho del alumno a su defensa, y que deben respetarse inexcusablemente para que pueda entenderse válidamente instruido el procedimiento sancionador.

No consta, en efecto, la notificación a los padres del alumno del nombramiento del instructor del expediente, ni tampoco la notificación, una vez instruido el expediente, de las faltas que se imputaban al alumno, ni de la correspondiente propuesta de sanción, momentos en los que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 del mencionado Real Decreto, debería haberse dado audiencia a los padres del alumno para que, a la vista de las actuaciones practicadas por el instructor o de su propuesta de sanción, pudiesen alegar cuanto estimasen oportuno en defensa de su hijo.

Continúa señalando el reclamante que no obstante todo lo anterior, la Dirección General de Centros Escolares en la vía de reclamación ya mencionada, se limitó a dejar sin efecto dos de las tres sanciones indebidamente impuestas al alumno, por no estar tipificadas como tales en el Real Decreto



ya mencionado, confirmando la sanción de privación del derecho de asistencia al centro por un período de 14 días lectivos, todo ello, según parece afirmarse en la mencionada resolución, en beneficio del propio alumno y para evitarle la reproducción del expediente sancionador que se originaría de retrotraerse las actuaciones al momento en que se produjo la primera de las irregularidades aludidas, olvidándose con ello que el procedimiento que determinó la imposición de la referida sanción se desarrolló en términos que impidieron al alumno el derecho a su defensa.

Admitida a trámite la queja se procedió a solicitar el informe de la Dirección General de Centros Escolares que en su contestación a esta institución admite la existencia de las irregularidades procedimentales denunciadas por el reclamante; se refiere como motivo de la confirmación parcial del acuerdo sancionador en la vía de reclamación iniciada por el reclamante, no obstante las referidas irregularidades, al hecho de que la sanción había sido ya cumplida por el alumno en el momento de dictar la resolución y alude, por último, a las medidas adoptadas por la dirección general, elaboración y remisión a la dirección provincial del departamento de unas normas de procedimiento aplicables a los expedientes sancionadores, para conseguir una correcta tramitación de los mismos en el ámbito de gestión del Ministerio de Educación y Ciencia.

En relación con cuanto antecede, entiende esta institución que ni el hecho de que determinadas consideraciones de orden pedagógico llevasen a la referida dirección general a obviar la reproducción del expediente sancionador que en rigor hubiese sido necesaria en consideración a la relevancia de las irregularidades observadas en su tramitación, ni la circunstancia de que la sanción hubiese sido ya cumplida, lo que sin duda privaba a la resolución que se dictase en vía de reclamación de toda eficacia en orden a impedir el cumplimiento de la sanción indebidamente impuesta, pueden servir de base para negar, además, al alumno, el derecho a obtener una declaración administrativa que admitiendo la base jurídica de su reclamación declarase la improcedencia de la sanción impuesta, que, por lo demás, a juicio de esta institución, no respetaba el principio de proporcionalidad entre falta y sanción establecido en el Real Decreto 1543/1988, de 28 de octubre, ni resultaba procedente en el caso de un alumno que cursaba enseñanzas obligatorias, al afectar a su derecho a la escolaridad.

En consecuencia, sugerimos a la dirección general citada que dictase un nuevo acuerdo mediante el que se declarase la improcedencia de la sanción de pérdida del derecho de asistencia al centro durante 14 días lectivos, impuesta al alumno por el consejo escolar del centro.

A la referida sugerencia, la Dirección General de Centros Escolares ha contestado refiriéndose al recurso de alzada formulado por el interesado y remitiendo a la resolución que se adopte en la mencionada vía de impugnación la posible atención de las pretensiones deducidas por el recurrente y de la sugerencia formulada por esta institución.

Por otra parte, además de la intervención realizada en relación con el asunto concreto objeto de la queja planteada, el análisis de la actuación del órgano sancionador en este caso y en otras similares, en que la normativa contenida en el Real Decreto 1543/1988, de 28 de octubre, sobre derechos y deberes de los alumnos, se aplica por las administraciones educativas con carácter supletorio, han llevado a esta institución a extraer algunas conclusiones de carácter general en relación con el actual régimen sancionador de alumnos, que hemos considerado oportuno trasladar al titular del Ministerio de Educación y Ciencia formulando determinadas recomendaciones.

En la comunicación que dirigimos al Ministro de Educación y Ciencia manifestamos lo siguiente:

«Ha llamado la atención de esta institución en el caso concreto de la queja planteada, y en los otros similares a que nos hemos referido en el párrafo anterior, la casi total inadecuación de la actividad sancionadora, producida en el ámbito escolar, a las prescripciones del Real Decreto 1543/1988, de 28 de octubre, ya mencionado.»

En este caso, el instructor del expediente, cuyo nombramiento no se notificó a los interesados a efectos de recusación, obvió fases tan esenciales del procedimiento como la formulación de pliego de cargos y de propuesta de resolución, que deberían haber sido notificadas a los padres del alumno para que hubiesen tenido oportunidad de alegar cuanto estimasen oportuno en su defensa.

Concluida la tramitación, el instructor propuso y el consejo escolar sancionó al alumno con la imposición de tres sanciones.

Además de resultar incorrecta la imposición concurrente de dichas tres sanciones para corregir una sola falta, cada una de ellas, por separado, resultaba contraria a lo establecido en el Real Decreto 1543/1988; dos por no estar tipificadas como tales en el referido Real Decreto y la tercera prevista en el mismo para sancionar faltas muy graves porque no correspondía a la entidad de la actuación imputada al alumno, calificable solo como falta grave en los términos del Real Decreto citado y por resultar, además, improcedente, al ser el sancionado alumno de Educación General Básica, e implicar la sanción impuesta pérdida de su derecho a la escolaridad.

Por todo ello, esta institución considera de absoluta necesidad que en lo sucesivo se realicen actuaciones tendentes a conseguir una correcta aplicación de la normativa sancionadora, ya aludida, por los órganos competentes de los centros docentes a que se extiende el ámbito de aplicación del reglamento a que nos venimos refiriendo.

En esta línea parece del mayor interés la iniciativa ya adoptada por la Dirección General de Centros Escolares de elaborar y remitir a todas las direcciones provinciales del departamento unas normas de procedimiento, extraídas del propio Real Decreto 1543/1988, que sin duda contribuirán a evitar en lo sucesivo todas aquellas irregularidades u omisiones debidas a las limitaciones que puedan existir en cada ámbito escolar para interpretar y aplicar los preceptos del referido reglamento administrativo.

No obstante, entiende esta institución que podrían además, adoptarse otro tipo de medidas que contribuirían más directamente a la consecución del objetivo mencionado. A ellas hacemos referencia más adelante.

También ha sido objeto de examen por esta institución la resolución dictada por la Dirección General de Centros Escolares, en relación con el mencionado acto sancionador, al resolver la reclamación formulada por el padre del alumno ante dicho centro directivo.

En la mencionada vía de reclamación, la Dirección General decide dejar sin efecto dos de las sanciones impuestas, no tipificadas en el Real Decreto regulador de la materia, pero confirma la tercera impuesta, también en abierta contradicción con lo establecido en la misma disposición. Consideramos que en la confirmación de dicha sanción, fueron determinantes razones extrajurídicas que entendemos no podía dejar de valorar dicho órgano administrativo, pero fundamentalmente el hecho de que la sanción, aun indebidamente impuesta, había sido cumplida ya por el alumno.

Aun cuando en determinados supuestos pueda ser evidente la necesidad de dar una respuesta sancionadora urgente a determinadas conductas de los alumnos, entendemos que el cumplimiento de manera inmediata en todos los casos, de las sanciones que les sean impuestas priva de toda efectividad real a la vía de reclamación prevista en el artículo 31 del Real Decreto 1543/1988, de 28 de octubre, y creemos necesario señalar que este resultado es a nuestro juicio, poco deseable, especialmente en aquellos casos en que las sanciones impuestas afecten al derecho a la educación o a la escolaridad de los alumnos.

Como consecuencia de todo lo hasta ahora expuesto, esta institución considera que sería conveniente, sin perjuicio de las facultades sancionadoras atribuidas a los consejos escolares de los centros y con la finalidad de garantizar la adecuación de sus actuaciones a lo establecido en el Real Decreto a que nos venimos refiriendo, que se estableciese algún tipo de intervención de la inspección técnica de educación a lo largo de la instrucción de los expedientes sancionadores regulados en aquel,

al menos en aquellos supuestos y desde el momento procedimental en que se proponga la imposición al alumno de sanciones que afecten al ejercicio de su derecho a la educación o a la escolaridad.

Entiende, asimismo, esta institución que sería necesario establecer la posibilidad y concretar en lo posible los supuestos en que los órganos sancionadores de los centros deban valorar la conveniencia de suspender o posponer el cumplimiento por los alumnos de determinadas sanciones, también particularmente en cuanto afecten al ejercicio de su derecho a la educación o a la escolaridad, en los términos necesarios para garantizar la efectividad de la vía de reclamación más arriba aludida.

Todo ello, tanto la articulación de algún tipo de actuación de la inspección técnica de Educación, como el establecimiento de mecanismos que hagan posible la suspensión o fijación de plazos de ejecución de las sanciones impuestas por los órganos competentes de los centros, parece que debería abordarse introduciendo las necesarias precisiones en el Real Decreto 1543/1988, de 28 de octubre, de derechos y deberes de los alumnos.

Sin perjuicio de lo anterior, parece que la consecución de los dos aludidos objetivos podría obtenerse, entretanto, de manera más inmediata, mediante las oportunas instrucciones a los centros docentes y a los servicios de inspección técnica de educación, que asegurasen la intervención de estos últimos en determinados expedientes sancionadores en los términos y con las finalidades ya apuntadas.

Solución esta última que se basa en la consideración de que la referida intervención podría estimarse como manifestación de las funciones de velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones educativas y de asesoramiento de los órganos de gobierno de los centros docentes en el ejercicio de sus competencias, que se atribuyen a dicha inspección técnica educativa, en el Real Decreto 1524/1989, de 15 de diciembre, en el que se regulan sus funciones y la organización del correspondiente servicio.

Como consecuencia de todo cuanto antecede, y teniendo en cuenta lo establecido en los arts. 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, formulamos a Ministro de Educación las siguientes recomendaciones:

«Que se estudie la conveniencia de introducir en el Real Decreto 1543/1988, de 28 de octubre, sobre derechos y deberes de los alumnos, previsiones específicas que aseguren la intervención de los servicios de inspección técnica de Educación en la instrucción de expedientes disciplinarios a los alumnos, al menos en los supuestos y desde el momento procedimental en que se proponga la imposición a los mismos de sanciones que afecten al ejercicio de sus derechos a la educación y a la escolaridad; así como la de establecer, de manera expresa, en el mismo Real Decreto mecanismos de suspensión o de fijación de plazos determinados para la ejecución de las sanciones, susceptibles de ser aplicados por los órganos sancionadores de los centros, con la finalidad de garantizar en cuanto sea posible, la efectividad de la vía de reclamación prevista en dicho Real Decreto, al menos en los supuestos más arriba mencionados.

Que, entretanto, en los términos de asesoramiento a los órganos de gobierno de los centros docentes previstos en el Real Decreto 1524/1989, de 15 de diciembre ya mencionado, se cursen instrucciones con carácter inmediato, a los centros docentes y a los servicios de inspección técnica educativa para que en el ejercicio de la función de velar por el cumplimiento de las normas educativas intervengan en la instrucción de, al menos, aquellos expedientes disciplinarios en que se proponga la imposición a los alumnos de sanciones que afecten a sus derechos a la educación y a la escolaridad.

Que, asimismo, y hasta tanto se proceda a las oportunas modificaciones reglamentarias, se dicten instrucciones para que dichos servicios de inspección técnica educativa, orienten la actuación de los órganos sancionadores de los centros docentes en el sentido necesario para salvaguardar, en los mismos supuestos a que se refería el párrafo anterior, el efectivo ejercicio por los alumnos de su derecho a la Educación y a la escolaridad y para dotar de efectividad a la vía de reclamación, contra

los acuerdos sancionadores de dichos órganos, establecida en el Real Decreto 1543/1988, de 28 de octubre, sobre derechos y deberes de los alumnos.»

En el momento de redactar este informe, se recibe escrito del Ministro de Educación y Ciencia en relación con la aceptación de las recomendaciones formuladas, en el que se señala:

«Sobre la recomendación primera, se ha estudiado con todo interés la posibilidad sugerida en esta recomendación de modificar el Real Decreto de derechos y deberes para asegurar la intervención de los servicios de inspección técnica de Educación y se ha llegado a las siguientes conclusiones:

— Que la intervención obligatoria de la inspección técnica de Educación en la instrucción de los expedientes disciplinarios a alumnos podría ser considerada por las comunidades educativas contraria a la necesaria autonomía del consejo escolar en las materias disciplinarias que son competencia de este órgano según el artículo 42.1 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. Y si se tiene en cuenta que el Real Decreto de derechos y deberes se aplica no sólo a los centros públicos, sino también a los privados concertados, parece que por el momento podría no resultar conveniente proceder a esta modificación.

Por otra parte, como entre las competencias que actualmente tiene conferidas el servicio de inspección técnica de Educación está la de asesorar e informar a los órganos unipersonales y colegiados de los centros docentes en el ejercicio de las competencias y atribuciones que la normativa vigente les encomienda, se considera que esta atribución podría resultar suficiente, sin necesidad de modificar el Real Decreto de derechos y deberes, para asegurar la participación de este servicio, si así es requerido por los centros y, en este sentido, se solicitará un esfuerzo especial de la inspección para velar por una correcta aplicación del procedimiento en los expedientes disciplinarios incoados a alumnos.

Si a lo anterior se suma la elaboración y distribución del manual de procedimiento y el fomento de las consultas de los centros a los servicios provinciales, o centrales, del Ministerio, se puede pensar que se abren vías suficientes que introducirán mejoras en la instrucción de los expedientes.

2. Es cierto, como se indica en el informe de esa institución, que la aplicación inmediata de la sanción impuesta por el consejo escolar hace muchas veces ineficaz la reclamación del alumno ante la Dirección Provincial o ante la Dirección General de Centros Escolares.

Preocupa también a este Ministerio la posible contradicción con el principio constitucional de presunción de inocencia que podría derivarse de la ejecución inmediata de un acto, la resolución del consejo escolar, que ni siquiera abre la vía ordinaria de los recursos administrativos, sino que necesita de un acto más, la resolución de la Dirección General de Centros Escolares o de la Dirección Provincial, para que los recursos administrativos puedan ser presentados.

Por tanto, se acepta en cuanto al fondo la recomendación de esa institución, aunque se considera que sería más conveniente no emprender por el momento la reforma del Real Decreto de derechos y deberes y se propone para alcanzar el mismo objetivo dirigir una circular a todos los centros, públicos y concertados, por la que se les ordene la suspensión automática de toda sanción, por falta grave o muy grave, hasta que se resuelva la reclamación presentada por el alumno, o hasta que se pase el plazo para la presentación de esa reclamación.

3. Se han expuesto ya, en el punto primero de este escrito las razones que podrían aconsejar que la intervención de los servicios de inspección técnica de educación en la instrucción de los expedientes disciplinarios se produzca en el marco de las funciones que actualmente tienen encomendadas estos servicios, de forma que no resulte necesario proceder, por el momento, a una modificación del Real Decreto de derechos y deberes.

4. Poco más puede añadirse sobre esta cuestión, a la vista de lo expuesto en el punto segundo.

Hasta el momento, era práctica de la Dirección General de Centros Escolares ordenar la suspensión de la sanción cuando se recibía una reclamación. En la mayoría de los casos, sin embargo, no era posible la suspensión porque la ejecución se había producido antes de que se recibiese en el Ministerio la reclamación del alumno. Como ya se ha indicado, y mediante las instrucciones a las que se alude en el punto segundo, se intentará solucionar definitivamente este problema.»

Los argumentos que se expresan en el informe transcrito para obviar la modificación del Real Decreto 1543/1988, de 28 de octubre, que recomienda esta institución resultan, a nuestro entender sumamente frágiles desde un punto de vista jurídico.

En efecto, en cuanto a la primera modificación respecto a la que el informe remitido aporta argumentos más significativos, la modificación que se propone tiende, más que a innovar lo ya establecido, a extraer, de manera explícita en referencia al ámbito sancionador académico y mediante una previsión normativa en la disposición reguladora de la materia, una consecuencia que efectivamente se deriva de la atribución a la inspección técnica de educación de funciones de asesoramiento a los órganos de gobierno de los centros y respecto al cumplimiento de las normas vigentes que realiza el Real Decreto 1524/1989, de 15 de diciembre, funciones que no parece puedan considerarse contrarias a la autonomía de dichos órganos de gobierno.

La finalidad fundamental que se pretendía mediante la articulación de las referidas innovaciones en la tramitación de los expedientes disciplinarios seguidos a los alumnos, precisamente mediante la modificación del Real Decreto regulador de la materia, era la de homogeneizar la aplicación de dicho régimen sancionador en todo el territorio del Estado, ya que la aplicación del reglamento de derechos y deberes de los alumnos, aprobado por Real Decreto 1543/1988, de 28 de octubre, inicialmente para el ámbito de gestión del Ministerio de Educación y Ciencia se extiende de hecho, también a título supletorio, a los de todas las comunidades con competencias plenas en materia educativa.

En esta línea, modificar el Real Decreto que regula los derechos y deberes de los alumnos para el territorio del Ministerio de Educación y Ciencia estableciendo que la inspección técnica de educación habrá de informar con carácter preceptivo y no vinculante -por ejemplo- en los procedimientos sancionadores que se instruyen a los alumnos o al menos en aquellos en los que la infracción se considere grave o muy grave, no creemos que pueda entenderse vulnerador de la autonomía de la que ha de gozar el consejo escolar de cada centro.

Más bien al contrario la autonomía sancionadora del consejo escolar se vería incrementada con la garantía de corrección técnica que aportaría el informe de la inspección, informe que al no ser vinculante en nada mermaría la libre decisión del consejo escolar sometido tan sólo a la legalidad vigente.

De este modo se conseguiría un triple objetivo: optimizar la aplicación del régimen disciplinario escolar, dar plena eficacia a las garantías jurídicas que corresponden a los alumnos y homogeneizar, mediante la aplicación supletoria del decreto estatal, el régimen disciplinario vigente en las distintas administraciones competentes en materia educativa.

Obviamente dichos objetivos no pueden alcanzarse con las medidas que en sustitución de la modificación normativa recomendada sugiere el Ministerio de Educación y Ciencia en el informe transcrito.

En todo caso, esta institución valora muy positivamente la disposición que muestra el referido departamento en orden a solucionar los problemas planteados y entiende que las medidas que, en lo sucesivo adopte, en los términos anunciados en la comunicación transcrita, contribuirá sin duda a conseguir dicho objetivo.

#### 10.1.6. *Educación especial*

Es indudable que en los últimos años se han realizado notables progresos en el campo de la educación especial, tanto en lo que se refiere a la atención de los alumnos con necesidades educativas especiales como en lo que hace a las dotaciones de medios materiales y personales necesarios para conseguir un servicio público de calidad aceptable. Sin embargo, necesario es decirlo, todavía nos encontramos lejos de aquella situación ideal en la cual se cumplan estrictamente las previsiones contenidas en el artículo 1.º del Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo, de Ordenación de la Educación Especial, según el cual «el derecho de todos los ciudadanos a la educación se hará efectivo, con respecto a las personas afectadas por disminuciones físicas, psíquicas o por inadaptaciones a través, cuando sea preciso, de la educación especial que, como parte integrante del sistema educativo se regula en el presente Real Decreto».

Por hacer una reseña abreviada en este momento, diremos que a lo largo de 1990 se han recibido quejas relativas a la educación especial, tanto en lo que se refiere a la inexistencia de plazas escolares de este carácter como a la carencia de material y de personal especializado en los centros de educación especial o en los centros ordinarios acogidos a programas de integración de programas con minusvalías. Mención aparte merece el problema sobre el que se han recibido quejas y al que también haremos referencia en este apartado, de los alumnos superdotados o con aptitudes sobresalientes que precisarían ayuda o apoyo especial en su educación y que, sin embargo, con frecuencia, se ven completamente desasistidos en este aspecto.

#### 10.1.6.1. *Alumnos con disminuciones psíquicas o sensoriales*

En el expediente 9029097 los padres de un alumno de nueve años de edad, minusválido afectado por una distrofia muscular de Duchenne, nos ponía de manifiesto a finales del año 1990 que su hijo se encontraba sin escolarizar al no haber sido admitido en un colegio de integración de Jaén en el que inicialmente se le había concedido plaza, y todo ello pese a haber acudido a la Delegación Provincial de Educación planteando el problema sin que se le hubiera ofrecido solución alguna, al menos hasta el momento de plantear su queja ante esta institución que fue el 17 de diciembre del pasado año.

En el expediente 9022876, los padres de un alumno al que el servicio psicopedagógico escolar de Alicante había diagnosticado una discapacidad que aconsejaba su escolarización «en un aula de educación especial de forma combinada con el aula ordinaria, de modo tal que al mismo tiempo pudiera recibir tratamiento logopédico», no había podido obtener su escolarización en los términos descritos. Tramitada la queja ante la Delegación Provincial de la Consejería de Educación de la Generalidad Valenciana, ésta en su informe nos confirmó las necesidades educativas especiales del niño y, asimismo, que no se disponía de plazas vacantes en el centro educativo adecuado que se ubicaba en el distrito escolar del domicilio del promovente de la queja. Asimismo se nos informaba que, tras haber intervenido la Inspección Educativa, se le había asignado plaza en otro centro del distrito escolar contiguo al domicilio familiar.

No obstante lo anterior, en una posterior comunicación el promovente de la queja se mostraba disconforme con la solución adoptada por cuanto el centro en el que se escolarizaba su hijo no disponía de transporte escolar, lo cual dificultaba gravemente su asistencia al mismo.

En el caso planteado en la queja 9022651, la madre de un niño de cinco años de edad, aquejado de severas deficiencias psíquicas y motóricas a raíz de un accidente doméstico, nos ponía de manifiesto la imposibilidad de escolarizar a su hijo en alguna de las escuelas infantiles con aulas de educación especial dependientes de la Comunidad Autónoma de Murcia.

Tramitada la queja, nos fue remitida información que confirmaba lo manifestado por la madre de este niño en el sentido de que no resultaba posible su escolarización en los centros dependientes de la

comunidad autónoma puesto que en ninguno de ellos existía un aula que dispusiese de los medios adecuados para atender la problemática que afectaba a este niño.

Consecuencia de todo ello es que este niño de cinco años afectado de graves deficiencias habrá de esperar hasta que cumpla los seis años para recibir la atención especializada que requiere, una vez que obtenga plaza en algún centro de educación especial de los dependientes de la Administración del Estado, puesto que la infraestructura de atención social de la comunidad autónoma no dispone en absoluto de un servicio susceptible de atender casos como este.

En otras ocasiones se plantean problemas de diversa índole que dificultan cuando no impiden la utilización del servicio público educativo por parte de alumnos afectados por algún tipo de minusvalía.

En el expediente 9013693 la madre de un alumno paralítico cerebral con un alto cociente intelectual, nos planteaba los problemas con los que se estaba encontrando para conseguir que su hijo pudiese cursar los estudios correspondientes al bachillerato, problema agravado por cuanto la normativa que regula la educación especial se refiere al período de escolarización obligatoria y gratuita y no al bachillerato.

Tramitada la queja ante la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia en Valladolid y ante la Dirección General de Renovación Pedagógica de este Departamento, fuimos informados de lo siguiente:

«En relación con su escrito núm. 109362 en el que se solicita informe sobre las previsiones existentes en la provincia de Valladolid para atender a los alumnos con necesidades educativas especiales al concluir la etapa de la EGB, me es grato comunicarle los siguientes aspectos:

1) El Ministerio de Educación y Ciencia a través de las Direcciones Provinciales está dotando paulatinamente en los centros de enseñanzas medias de una serie de recursos, tanto personales como materiales que posibiliten la adecuada atención a los alumnos con necesidades especiales.

2) Es obvio que estos recursos deben optimizarse debido al elevado costo económico que conllevan; por ello, cada Dirección Provincial planifica sus servicios en función de las necesidades de su población. En esta línea, los servicios educativos de Valladolid han organizado sus recursos concretándolos en diferentes sectores; considerando los pocos alumnos existentes con deficiencia motora que solicitan escolarizarse en bachillerato, se ha enviado al Instituto de Bachillerato «Emilio Ferrari» un ayudante técnico educativo (cuidador) para facilitar la movilidad de estos alumnos.

3) Respecto a las barreras arquitectónicas a que hace referencia su escrito, se han mantenido conversaciones con la Dirección Provincial con el fin de que su eliminación se prevea en los próximos presupuestos del Estado, no obstante, se han comprometido a realizar provisionalmente, una rampa de acceso al centro hasta que se ejecuten las obras completas.

4) Finalmente, está previsto el transporte de estos alumnos a través de un autobús adaptado, cuyos costos estarán a cargo de la Dirección Provincial.»

En el expediente 894704, la Asociación de Padres de Alumnos del Colegio Público Miguel Delibes, sito en Leganés (Madrid), y acogido al programa de integración de alumnos necesitados de ayuda especial y, específicamente, para alumnos con problemas motóricos, nos planteaba su queja al existir en este centro barreras arquitectónicas (una escalera que no dispone de ascensor o rampa alternativa) que dificulta gravemente el desplazamiento de los niños escolarizados en este centro.

Con toda evidencia resulta insólito que un centro en el que se escolarizan alumnos afectados por dificultades motóricas, tenga barreras arquitectónicas que impiden al centro cumplir de un modo adecuado su misión. Tramitada la queja ante la Dirección Provincial de Madrid, fuimos informados de una serie de obras y actuaciones llevadas a cabo en el centro, si bien se desprendía del mencionado

informe que no se consideraba en absoluto necesaria ninguna adaptación para solucionar la situación planteada por los promoventes de la queja.

Ello nos obligó a ponernos en contacto directamente con el Ministro de Educación y Ciencia enviándole los antecedentes del asunto e instándole a que se efectuaran las adaptaciones necesarias para remover las barreras arquitectónicas existentes. Afortunadamente, la receptividad mostrada a nuestro escrito fue mayor que la que habíamos obtenido por parte de la Dirección Provincial y fuimos informados que, de manera inmediata, se iba a proceder a la instalación de un aparato elevador automático adecuado a las necesidades de los niños afectados por deficiencias motóricas.

En cualquier caso estas quejas examinadas y otras cuya enumeración resultaría excesivamente prolija, nos hacen percibir, como ya se ha indicado al inicio de este apartado, que los avances en materia de educación especial, aún siendo muy significativos, no son en absoluto suficientes. Comprendemos que no pueden improvisarse instalaciones y personal adecuados para la prestación de este tipo de servicios; sin embargo, las especiales dificultades que las personas afectadas por minusvalía encuentran para incorporarse a las actividades cotidianas les hacen merecedores de una prioritaria y especialísima atención a la que no tenemos más remedio que apelar.

En este sentido, fue sorprendente para nosotros, con ocasión de una queja tramitada ante el Ministerio de Educación y Ciencia (8918679), relativa a algunas deficiencias de medios materiales en un centro de educación especial, recibir información en el sentido de que por aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto Ley 3/1989, de 3 de marzo, de Medidas Adicionales de Carácter Social, se había detraído de los presupuestos del Ministerio «la cantidad de veinte mil seiscientos sesenta y tres millones de pesetas, lo que entre otras consecuencias tuvo la de paralizar la adquisición de mobiliario y otro material docente preciso para la buena marcha de los centros».

Teniendo en cuenta lo expuesto y las carencias y deficiencias existentes, resulta difícil entender que unas medidas de carácter social pueden suponer una minoración en los créditos del Ministerio de Educación que finalicen impidiendo la adquisición de medios materiales que se consideran necesarios para un centro de educación especial.

#### 10.1.6.2. *Adelantados de curso y alumnos con aptitudes sobresalientes*

De alguna manera son el reverso de la misma moneda las quejas que se reciben relativas a alumnos con necesidades educativas especiales derivadas de un cociente intelectual elevado.

Con alguna frecuencia recibimos quejas planteadas por padres de alumnos que se encuentran escolarizados en algún ciclo superior a aquél que cronológicamente les corresponde y que, pese a obtener resultados académicos brillantes, al tener que cambiar de ciclo o de nivel educativo no se les permite matricularlos en el nivel que los padres desearían.

En los expedientes 9019608 y 9024058 planteamos ante la Administración educativa de la Comunidad Autónoma Valenciana un par de casos de aquellos a los que acabamos de referirnos:

En uno de los informes recibidos se nos ponía sustancialmente de manifiesto que

«La Consellería de Cultura, Educación y Ciencia, mantiene como criterio organizativo básico el que los alumnos cursen el nivel que les corresponde en función de su edad cronológica, ratificando así desde que fueron asumidas las competencias educativas una línea ya iniciada por el Ministerio de Educación y Ciencia, fundamentada en sólidas razones de índole pedagógica.

Dicho criterio organizativo ha quedado traducido en una normativa que prohíbe taxativamente que cualquier alumno pueda iniciar su escolarización con un año de adelanto y que obliga a la Inspección Educativa a extremar su vigilancia para corregir cualquier anomalía que en este sentido



pudiera detectar en los centros educativos y, en su caso, para depurar las responsabilidades en que por tal motivo hubieran podido incurrir tutores, jefes de estudio o de rectores escolares.

Así, la Orden de 21 de abril de 1986, por la que se desarrolla en la Comunidad Valenciana a nivel de enseñanzas básicas el Decreto 11/1986, del Consel de la Generalitat Valenciana, que regula los criterios de admisión de alumno en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos, en su disposición adicional segunda establece:

“Ningún alumno podrá cursar un nivel superior al que por su edad le corresponda, siendo responsables de las posibles anomalías los directores de los centros en aplicación de lo previsto en la Orden Ministerial de 28 de abril de 1980.”

No obstante y con el fin de resolver de manera definitiva la situación de aquellos alumnos que, pese a todo, padecían esta irregularidad, la Consellería de Cultura, Educación y Ciencia, dictó la Orden de 10 de septiembre de 1987, y en su desarrollo la Resolución de 23 de diciembre del mismo año, de la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa, que constituyen el marco educativo de referencia sobre esta cuestión en nuestra Comunidad.

En función de las referidas disposiciones, sólo aquellos alumnos que hubieran nacido con anterioridad a 1977 podrían quedar legalmente escolarizados en un curso superior al que debiera corresponderles, siempre que en su caso concurrieran circunstancias personales de excepción y que pudieran acreditar en los niveles cursados un aprovechamiento sobresaliente. En ningún caso podrá autorizarse la inscripción en un curso superior a los alumnos nacidos con posterioridad a 1977...

Finalmente, debo manifestar a V.E. que la actual organización de la Educación General Básica en ciclos viene a superar el tradicional esquematismo de la división en cursos de un año de duración, introduciendo un mayor grado de flexibilidad, por lo que la permanencia en el ciclo medio por parte de esta alumna durante el tiempo necesario para regularizar su situación carece de las connotaciones negativas de la clásica repetición de curso, al tiempo que favorece el aprovechamiento escolar previsible, puesto que le permitirá afrontar en el futuro las eventuales dificultades académicas con un nivel madurativo más idóneo, al tiempo que la reinserta entre unos compañeros de su misma edad...»

También la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia de la Comunidad Autónoma de Valencia, en otro de los informes que nos han sido remitidos con ocasión de estas quejas, nos ponía de manifiesto que el principio general de escolarizar a los alumnos de la enseñanza obligatoria en el curso que debe corresponderles en función de su edad cronológica,

« ... no quiere decir que los alumnos con aptitudes sobresalientes deban acomodar su proceso de aprendizaje al ritmo que imponen otros menos aventajados, pero tampoco que la mejor solución ante las exigencias que plantean los alumnos superdotados consista necesariamente en adelantarlos de curso, sobre todo en la enseñanza primaria.

En tales casos, por el contrario, deben arbitrarse medidas entre las que pueden estar la utilización de programas complementarios o alternativos y los apoyos y refuerzos pedagógicos, que permitan el máximo desarrollo de la capacidad intelectual del niño, sin distorsionar su maduración o desarrollo social.»

Así pues, parece que no hay desacuerdo en cuanto a que los alumnos con aptitudes sobresalientes deban entenderse incluidos en el ámbito de la educación especial y, por lo tanto, deban ser beneficiarios de los apoyos educativos necesarios y de las adaptaciones curriculares que resulten precisas al objeto de que la educación que reciban sea la adecuada a sus posibilidades para obtener de éstas el mejor fruto.

Con carácter general puede afirmarse que el tema no está en el momento actual suficientemente desarrollado. Por nuestra parte, con ocasión del expediente 8800736, planteado por los padres de un alumno superdotado que, ante la inexistencia de centros adecuados para su educación hubo de escolarizarse en el extranjero, nos pusimos en contacto con el Ministerio de Educación y Ciencia solicitando información sobre las previsiones que el departamento tuviese en relación con este asunto, habida cuenta que, al margen de lo ya dicho, el Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo prevé para la debida atención a los alumnos superdotados el establecimiento de medidas técnicas de enriquecimiento del curriculum, así como las medidas administrativas precisas para que exista una oferta diversificada y suficiente para estos alumnos.

La respuesta recibida nos permite entrever que, cara a un futuro no demasiado lejano, se adoptarán medidas tendentes a solucionar el problema, si bien resulta evidente que hoy por hoy la situación dista de ser la idónea. Transcribimos a continuación esta respuesta, si bien queremos dejar constancia aquí y ahora que, a nuestro entender, el desaprovechamiento de las especiales aptitudes que puedan tener numerosos alumnos incorporados al sistema educativo es un lujo que no debemos permitirnos.

El texto de la respuesta recibida fue el siguiente:

«El interés del Ministerio de Educación y Ciencia en relación a la atención educativa de los llamados alumnos superdotados ha ido en aumento, aunque ciertamente no es nuevo, de manera paralela al creciente interés que la sociedad ha ido mostrando por este tema. Prueba de ello, es que dicha atención está contemplada en el Libro Blanco para la Reforma Educativa. El punto de partida para las actuaciones lo constituye sin duda la aprobación de la futura Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, cuya tramitación parlamentaria esperamos se produzca en breve. Ciertamente, dicha Ley establece el marco necesario para poder desarrollar las actuaciones tanto administrativas como pedagógicas (oferta diversificada, optatividad, adaptaciones curriculares...) encaminadas a garantizar la mejor respuesta a estos alumnos.

Entretanto, se han emprendido ya algunas medidas de tipo técnico. En concreto, desde el Centro Nacional de Recursos para la Educación Especial se está elaborando una “Guía para la elaboración de la respuesta educativa a los alumnos superdotados” dirigida a los profesores y en la que se abordan cuestiones desde la identificación de estos alumnos hasta la elaboración de programas de enriquecimiento del curriculum; como es lógico dicha “Guía” irá acompañada de diversos materiales y orientaciones que faciliten la actuación de los profesores. Por otro lado, la presentación de la :Guía” en el momento oportuno, estará precedida de un plan de formación en este sentido.

Estoy seguro de que no se le escapa la complejidad del tema que plantea, sobre todo por lo difícil y arriesgado que resulta la identificación de estos alumnos y por las expectativas, no siempre fundadas, de los padres en relación a la educación de los superdotados, por lo que entiendo que deben ponerse en tela de juicio algunas de las afirmaciones que sobre esta cuestión se vierten. Es por este motivo que reconociendo el derecho de estos alumnos a una formación integral, este Ministerio debe abordar la cuestión con la seriedad y cautela que el tema merece en el marco de una mayor calidad de la educación para todos los alumnos.»

## 10.2. *Educación Universitaria*

### 10.2.1. *Admisión de alumnos en la universidad*

#### 10.2.1.1. *Solicitudes de admisión de nuevo ingreso*

La Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, en su artículo 26.2, dispone que el acceso a los centros universitarios y a sus diversos ciclos de enseñanza estará condicionado por la capacidad de aquellos, que será determinada por las distintas universidades, con arreglo a módulos objetivos establecidos por el Consejo de Universidades.

Sin embargo, aún no han sido establecidos por el Consejo de Universidades los mencionados módulos objetivos, pese a las instrucciones contenidas en el citado artículo de la Ley de Reforma Universitaria, y tras más de 7 años de vigencia de la propia Ley.

Ello fue objeto de mención especial en el informe de la actividad de esta institución correspondiente al pasado año. No obstante, el procedimiento seguido por cada universidad para determinar en el presente curso académico la capacidad de sus centros fue nuevamente el previsto con carácter provisional en la disposición transitoria primera del Real Decreto 943/1986, de 9 de mayo, por el que se regulan los procedimientos para el ingreso en los centros universitarios, en virtud del cual cada universidad solicita anualmente del Consejo de Universidades el establecimiento de límites máximos de admisión de alumnos en los centros en los que se prevea la existencia de una inadecuación entre su capacidad y el número de plazas solicitadas.

Al amparo de lo previsto en la mencionada disposición transitoria, mediante acuerdo de 19 de junio de 1990 de la comisión académica del Consejo de Universidades, se resolvieron las solicitudes de establecimiento de límites de admisión de alumnos de nuevo ingreso presentadas por las universidades para el curso 1990-91.

Como en años anteriores, el considerable número de quejas presentadas en 1990 por aspirantes a la universidad que no pudieron lograr la plaza deseada, en aplicación precisamente de los límites de admisión establecidos por el Consejo de Universidades, ha continuado reflejando la enorme desproporción aún existente en la universidad española entre los puestos escolares solicitados y la capacidad real de los centros universitarios, problema éste que, como en anteriores informes, queremos destacarlo aquí como uno de los que requieren especial y urgente atención por parte de los poderes públicos competentes.

También como en años anteriores, nuestra misión en este ámbito se ha limitado a observar atentamente el cumplimiento riguroso, por parte de las universidades, de las fórmulas que la normativa vigente prevé para que cada una de aquéllas adapten las demandas de plazas a sus capacidades reales, aplicando específicos criterios de prioridad y valoración.

Precisamente la aplicación de uno de estos criterios de prioridad, el relativo a la residencia del alumno aspirante, ha sido uno de los motivos que más quejas han provocado de las recibidas en relación al acceso a la universidad. Entre estas cabe destacar las registradas con los números 9025401 y 9021311, presentadas por dos alumnos de las universidades de Sevilla y Granada, aspirantes a ser admitidos en la Universidad de Valladolid para iniciar estudios de Ingeniería Técnica e Ingeniería Superior de Telecomunicaciones, respectivamente, y ello por no ser impartidos tales estudios en las universidades que por residencia les correspondía.

Iniciadas por esta institución las actuaciones oportunas ante la Universidad de Valladolid, el rector de dicha universidad informó que a ambos solicitantes les fue denegado el acceso a la universidad debido a que, a pesar de que tales estudios no se impartían en las universidades de origen de los interesados, sin embargo «sí se impartían en universidades más próximas geográficamente a sus lugares de residencia».

Y aún más, el órgano informante indicaba expresamente que no había sido admitido en la Universidad de Valladolid ningún alumno proveniente de las universidades ubicadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, «por existir en la misma estudios superiores de telecomunicación y por estar más próxima del distrito de Madrid que del de Valladolid y existir estos estudios en dicho distrito universitario».

En relación con tales afirmaciones, es necesario efectuar las siguientes precisiones:

La normativa que debe regular las solicitudes de matrícula para el acceso en los centros universitarios en los que la demanda de plazas sea superior a su capacidad, se articula a partir de lo dispuesto al respecto en el artículo 4.1 del Real Decreto 943/1986, de 9 de mayo, que fue modificado por Real Decreto 557/1988, de 3 de junio.

El citado artículo 4.1 del Real Decreto 943/1986, de 9 de mayo dispone textualmente lo siguiente: «Sin perjuicio de lo establecido en las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera del presente Real Decreto, para el acceso a aquellos centros en los que se den las circunstancias aludidas en el artículo 2.2, las universidades considerarán prioritariamente las solicitudes de aquellos estudiantes a los que corresponda iniciar estudios en cada una de ellas, de acuerdo con lo regulado en el artículo anterior. En pie de igualdad con las anteriores, las universidades deberán considerar las de aquellos estudiantes que, aun correspondiéndoles otra universidad, justifiquen debidamente un cambio de residencia, así como las de aquellos alumnos que soliciten iniciar uno o varios estudios determinados, y a los solos efectos de dichos estudios, por no ser éstos impartidos en la universidad que les corresponda.»

Indudablemente el mandato que para todas las universidades dirige el contenido del transcrito artículo coloca en nivel de igualdad, a efectos de admisión, las solicitudes de los alumnos a los que corresponde iniciar estudios en una universidad, y a los que soliciten iniciar uno o varios estudios determinados, y a los solos efectos de dichos estudios, por no ser éstos impartidos en la universidad que les corresponda, siendo indiferente que tales estudios se impartan en universidades ubicadas geográficamente más cercanas al lugar de residencia del aspirante que la universidad ante la que se solicita el acceso.

Es inevitable deducir de lo anterior, por lo tanto, que las desestimaciones que por la Universidad de Valladolid se han practicado sobre las solicitudes presentadas por los formulantes de las quejas de referencia, así como cuantas desestimaciones se basaron en la existencia de otras universidades más cercanas, donde sí se impartían los estudios deseados, fueron adoptadas incumpliendo reiteradamente el mandato normativo contenido en el artículo 4.1 del Real Decreto 943/1986, de 9 de mayo.

Por otra parte, y respecto al motivo por el cual la universidad de Valladolid optó por no admitir a ningún solicitante perteneciente a la Comunidad Autónoma de Andalucía, «por estar más próxima del distrito de Madrid que del de Valladolid y existir estos estudios en dicho distrito universitario», deben recordarse los siguientes preceptos normativos:

La disposición adicional tercera del Real Decreto 943/1986, de 9 de mayo estableció el criterio a aplicar a las solicitudes para iniciar estudios en las universidades Autónoma de Madrid y Cataluña, formuladas por alumnos a los que correspondan otras universidades en las que no se impartan estos estudios.

Según se disponía en la referida disposición, las universidades debían considerar prioritariamente las solicitudes de los alumnos a los que correspondiera iniciar estudios en cada una de ellas, y en pie de igualdad con éstas, las de aquellos alumnos que, aunque correspondiéndoles otra universidad, justificaran debidamente un cambio de residencia, y las de aquellos que desearan iniciar estudios no impartidos en la universidad que les correspondiera y cuyo inicio se solicitara en alguno de los centros que expresamente se relacionaban entre los que, en efecto, se encontraban la Escuela Universitaria de Ingenieros de Telecomunicaciones y la Escuela Técnica Superior de Telecomunicaciones de la Universidad Politécnica de Madrid.

Posteriormente, el Real Decreto 557/1988, de 3 de junio, modificó parcialmente la disposición que antecede, incorporándole un anexo en el que se relacionaban los centros -entre los que también figuraban la Escuela Universitaria de Ingenieros de Telecomunicaciones y la Escuela Técnica Superior de Telecomunicaciones de la Universidad Politécnica de Madrid- respecto a los que las reseñadas solicitudes debían ser consideradas en pie de igualdad con las de los alumnos a los que

correspondiera iniciar estudios en las universidades en las que no se impartieran los estudios deseados.

Sin embargo, la Orden Ministerial de 16 de marzo de 1990 modificó el anexo antes referido, excluyendo de la relación de centros, entre otros, la Escuela Universitaria de Ingeniería Técnica de Telecomunicaciones y la Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Telecomunicaciones de la Universidad Politécnica de Madrid, de lo que se deduce que ni los formulantes de las quejas, ni ningún estudiante perteneciente a otra universidad distinta de las ubicadas en la Comunidad Autónoma de Madrid, pudieron acceder a éstas en el presente curso académico, en pie de igualdad con los alumnos pertenecientes a las mismas, si no justificaron un cambio de residencia.

De ello se infiere que el segundo motivo alegado por el rector de la Universidad de Valladolid para no admitir a los alumnos pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía, además de suponer una clara inobservancia del ya mencionado artículo 4.1 del Real Decreto 943/1986, parece además derivarse del desconocimiento por parte de dicha universidad del contenido de la Orden Ministerial de 16 de marzo de 1990 citada.

En virtud de todo ello, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta institución, dirigimos al rector de la Universidad de Valladolid la siguiente recomendación: «Que en la tramitación de los procedimientos de ordenación de solicitudes de acceso a la universidad y de adjudicación de las plazas, sean rigurosamente respetados por esa universidad, en lo sucesivo, las prioridades y los criterios de valoración y correspondencia establecidos legalmente.»

En el momento actual nos encontramos a la espera de la respuesta que deba recaer sobre la resolución formulada.

La reflexión que de todo lo expuesto parece obligatoria plantea la necesidad de introducir en el procedimiento de acceso a la universidad una profunda modificación, fundamentalmente tendente a revisar los criterios de valoración, desterrando aquellos que se aparten de los méritos puramente académicos, y que supongan, además, un entorpecimiento al derecho a la libre circulación de los ciudadanos en el propio territorio del Estado.

En este sentido el próximo establecimiento que con carácter experimental se llevará a cabo del sistema de distrito único universitario, -en virtud del cual las universidades deberán reservar un cierto número de plazas, aún no determinado por el Consejo de Universidades, para aspirantes con suficientes méritos académicos procedentes de otras provincias o de otras comunidades autónomas- puede constituir, a juicio de esta institución, una medida eficaz que permita a largo plazo ajustar el número total de aspirantes al número total de plazas ofertadas en todo el Estado español, si bien exigirá un gran esfuerzo de coordinación interuniversitaria, así como un incremento importante en materia de becas por residencia, que permita la movilidad geográfica de los alumnos.

#### 10.2.1.2. *Solicitudes de admisión para continuar estudios ya iniciados en otra universidad*

La normativa que debe regular las solicitudes de matrícula de los alumnos que, habiendo iniciado estudios universitarios y superado el primer curso completo de los mismos, desean continuar estudios en diferente universidad se articula a partir de lo dispuesto al respecto en el artículo 8.1 del Real Decreto 557/1988, de 3 de junio, según el cual tales solicitudes deben ser resueltas por el rector de acuerdo con los criterios que determine la junta de gobierno, en los que se deben tener en cuenta los criterios de valoración y prioridad establecidos legalmente.

Hemos recibido varias quejas de solicitantes que, tras ser admitidos provisionalmente en una universidad para continuar estudios ya iniciados en otra, por haber cambiado su residencia familiar, se

han visto obligados a perder un curso académico hasta ver finalizados los trámites exigidos por la nueva universidad para admitir definitivamente el traslado solicitado.

Este supuesto se refleja en la queja 9015405, planteada por una estudiante que tras realizar los dos primeros cursos en la Facultad de Bellas Artes de la Universidad de Salamanca, solicitó ser admitida en la Universidad de Sevilla, para continuar en la misma sus estudios durante el curso 1989-90, debido al traslado de su residencia familiar a Melilla. La formulante de la queja requería la intervención de esta institución debido a la demora que se estaba produciendo en la resolución de su solicitud.

Iniciadas las actuaciones por esta institución, tuvimos conocimiento de que la solicitud de admisión, oportunamente presentada por la interesada antes del inicio del curso 1989-90, no fue resuelta hasta el 23 de julio de 1990, fecha en la que el curso académico de referencia ya estaba concluido. Esta demora fue provocada, al parecer, por la lenta gestión efectuada por los departamentos de la Universidad de Sevilla, que debían tramitar los informes preceptivos para proceder a la adaptación y convalidación de los estudios efectuados por la interesada en la Universidad de Salamanca.

A este respecto esta institución consideró que, pese a no ignorar las dificultades de gestión que sin duda padecían determinadas unidades básicas de la Universidad de Sevilla, debido al considerable número de alumnos adscritos a la misma, la gestión de los departamentos no había estado presidida por el principio de eficacia inherente a toda actividad administrativa establecido en el artículo 103 de nuestra Constitución, principio que, en el ámbito académico adquiere especial relevancia, debido a la rigidez de los plazos establecidos para dar cumplimiento a las exigencias académicas.

Teniendo en cuenta las funciones que al rector de la Universidad de Sevilla corresponden, y que se enumeran en el artículo 95 del Real Decreto 163/1985, de 17 de julio, esta institución solicitó del citado órgano le fueran comunicadas las medidas adoptadas para impedir que volvieran a repetirse hechos como el planteado.

En atención a ello, el órgano consultado comunicó a esta institución que las normas de matrícula e ingreso de la Universidad de Sevilla para el curso académico 1990-91 fueron debatidas y aprobadas por la junta de gobierno de la universidad incluyendo una regulación clara y pormenorizada respecto a la adaptación y convalidación de estudios, con objeto de que la mayoría de estos expedientes se pudieran resolver automáticamente.

Junto con lo anterior, y con el mismo fin, se procedió a la aprobación por la junta de gobierno de la universidad de la normativa que regula la tramitación de las solicitudes de convalidación de estudios universitarios, en la que cabe destacar el señalamiento de los breves plazos que se otorgan a los correspondientes departamentos para emitir informes, prescindiéndose de los mismos en el caso de no emitirse en el plazo señalado, y pasando al correspondiente decano o director, para la resolución del mismo.

#### 10.2.2. *Las responsabilidades de los estudiantes en las universidades*

Se han tramitado en esta institución diversas quejas presentadas por alumnos universitarios que planteaban su disconformidad con los procedimientos seguidos por sus universidades respectivas en la tramitación de los expedientes disciplinarios que les habían sido incoados.

En el curso de nuestras investigaciones, esta institución comprobó que cada una de las universidades afectadas había actuado de acuerdo a lo establecido en el Decreto de 8 de septiembre de 1954 (B.O.E. 11 y 12 de octubre), única norma vigente reguladora del régimen disciplinario de los estudiantes universitarios.

Y es precisamente en relación a la vigencia de la mencionada norma por lo que esta institución se planteó las siguientes cuestiones:

La Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (B.O.E. de 1 de septiembre), dispone en su artículo 27.3 que las universidades, a propuesta del Consejo de Universidades, establecerán las normas que regulen las responsabilidades de los estudiantes, relativas al cumplimiento de sus obligaciones académicas.

Transcurridos más de siete años desde la promulgación y entrada en vigor del citado precepto, así como casi seis desde que fue publicado el Real Decreto 552/1985, de 2 de abril, por el que se aprobó el reglamento del Consejo de Universidades, no se ha producido aún la propuesta por parte de la Comisión Académica del Consejo de Universidades, de las normas que deban regular las responsabilidades de los estudiantes, relativas al cumplimiento de sus obligaciones académicas.

El Reglamento de Disciplina Académica, aprobado por Decreto de 8 de septiembre de 1954, única norma existente en esta materia, en lo que respecta a los alumnos de los Centros de Enseñanza Superior, plantea diversos problemas.

En primer lugar, dicho Reglamento fue aprobado en un contexto social y educativo profundamente distinto del actual, hace ya más de 36 años. Por ello, su vigencia, siquiera en forma parcial, presenta en el momento actual serias dudas.

En el momento de su publicación, su ámbito de aplicación afectaba tanto al personal docente facultativo y técnico de los centros de enseñanza superior, como a los escolares de tales centros. Posteriormente se dispuso su aplicación transitoria a los centros de enseñanza media, en virtud de lo establecido en el Decreto 1.950/1967, de 22 de julio.

Actualmente, y desde las fechas de entrada en vigor de los Reales Decretos 898/1985, de 3 de abril, sobre Régimen del Profesorado Universitario, y 1.543/1988, de 28 de octubre, sobre derechos y deberes de los alumnos de Educación Preescolar, Educación General Básica, Bachillerato y Formación Profesional, el contenido de los preceptos que recoge son únicamente de aplicación a los estudiantes de los centros universitarios.

Respecto del contenido de las normas de tramitación del procedimiento sancionador regulado en el Decreto de 8 de septiembre de 1954, hay que señalar que no se recogen en ellas las garantías jurídicas procedimentales contenidas en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958. Pese a ello, y en atención a lo dispuesto en el art. 1.2. de la Ley de Procedimiento Administrativo, son aquéllas de preferente aplicación frente a éstas, al ser considerado el procedimiento disciplinario contenido en el Decreto de 1958 un procedimiento especial que continua en vigor, según se desprende de lo establecido en el Decreto de 10 de octubre de 1958.

En este contexto, los órganos correspondientes de la universidad se encuentran desasistidos de los medios necesarios para poder resolver adecuadamente los conflictos de disciplina, en tanto no pueden establecer las normas específicas que regulen las responsabilidades de sus estudiantes, de acuerdo a la propuesta que deba efectuarse con carácter general por el Consejo de Universidades.

Debe estimarse, por tanto, que el urgente desarrollo del contenido del art. 27.3 de la Ley de Reforma Universitaria, viene exigido por el principio de seguridad jurídica de los estudiantes, quienes no sólo tienen derecho a conocer el marco de su actividad académica, sino que además no deben quedar expuestos a interpretaciones indebidas, en la aplicación de las normas y en el ejercicio de la potestad sancionadora que la Ley de Reforma Universitaria reconoce a las Universidades, a causa de un contexto o marco jurídico no suficientemente definido.

En virtud de las consideraciones que anteceden, esta institución formuló en marzo de 1990 al Ministro de Educación y Ciencia, como Presidente del Consejo de Universidades, la siguiente recomendación:

«Que se tomen las medidas oportunas a fin de que con la máxima urgencia el Consejo de Universidades proponga a las Universidades las normas que regulen las responsabilidades de los estudiantes, relativas al cumplimiento de sus obligaciones académicas.»

En contestación a ello, la Secretaría General del Consejo de Universidades, aceptó la recomendación formulada, mediante escrito con el siguiente contenido:

« 1. Esta Secretaría General acepta la recomendación, al tiempo que manifiesta que el Consejo de Universidades viene trabajando en la preparación del proyecto de norma que regule la responsabilidad de los estudiantes relativas al cumplimiento de sus obligaciones académicas.

2. La Subcomisión de alumnado del Consejo de Universidades, está recopilando información sobre la legislación comparada en el tema, existiendo la previsión de que una primera aproximación con datos suficientes pueda efectuarse en la sesión que la Subcomisión de Alumnado celebrará en los próximos meses de junio o julio.

3. Del calendario tentativo y por el estado en que se encuentra el examen del tema planteado, esta Secretaría General entiende que podría ser posible que antes del inicio del curso 1991-92 el Consejo de Universidades hubiera propuesto las normas que regulen las responsabilidades de los estudiantes, conforme lo previsto en el artículo 14.2.n) del Reglamento del Consejo de Universidades».

### 10.2.3. *Criterios dispares respecto al número de convocatorias utilizables por asignatura*

La normativa básica reguladora de la permanencia en la universidad, hasta la promulgación de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria, se contenía en el Decreto Ley 9/1975, de 10 de Julio, para el funcionamiento institucional de la universidad, modificado posteriormente por el Real Decreto Ley 8/1976, de 16 de junio. Las citadas normas conferían a las universidades competencias para regular la permanencia en ellas, pero fijaban un límite de número de convocatorias por asignatura a que tienen derecho los alumnos de cada centro, dentro de los márgenes de un mínimo de 4 y máximo de 6.

La Ley Orgánica 11/1983, de Reforma Universitaria, dispone que «el Consejo social de la universidad, previo informe del consejo de universidades, señalará las normas que regulen la permanencia en la universidad de aquellos estudiantes que no superen las pruebas correspondientes en los plazos que se determinen, de acuerdo con las características de los respectivos estudios».

Del citado artículo cabe deducirse una clara remisión a una futura normativa, atribuyendo la competencia en esta materia a las universidades. De esta forma se pone ciertamente en duda la plena vigencia de las normas reguladoras de la permanencia en la universidad contenidas en el Decreto Ley 9/1975, de 10 de julio, y el Real Decreto Ley 8/1976, de 16 de junio.

Durante el año objeto del presente informe se han recibido varios escritos, (quejas 9024925, 9008696, entre otras), presentados por alumnos universitarios, de los que se deduce que las distintas universidades españolas se rigen por criterios dispares respecto a esta cuestión. Así, mientras algunas universidades aplican lo dispuesto en el Real Decreto 6/1976, de 16 de julio, y por tanto, limitan la permanencia en la universidad a seis convocatorias por asignatura, otras no ponen límite al número de convocatorias a utilizar, al considerar derogados el Decreto Ley 9/1975, de 10 de julio y el Real Decreto Ley 8/1976, de 16 de junio por los artículos 27.1 de la Constitución y disposición derogatoria primera de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria. Por el contrario, algunas universidades conceden una convocatoria de gracia excepcional a quienes han agotado las seis convocatorias, si los alumnos solicitantes alegan que no se han presentado a alguna de las anteriores convocatorias.



La evidente desigualdad jurídica que este problema supone entre los estudiantes universitarios que, en igualdad de condiciones en unas universidades se les deniega su permanencia y en otras se autoriza su continuidad fue ya puesto de manifiesto en nuestro informe correspondiente a la actividad del año 1989, así como la urgente necesidad de desarrollar el contenido del mencionado artículo 27.2 de la Ley de Reforma Universitaria de 25 de agosto de 1983, estableciéndose los condicionamientos objetivos que, presididos por los criterios de seguridad jurídica e igualdad, determinen los requisitos de permanencia en la universidad de aquellos estudiantes que no superen las pruebas correspondientes en los plazos que se determinen.

Pese a ello, transcurridos más de siete años de la publicación y puesta en vigor de la citada norma, aún continúa sin darse cumplimiento al mandato referido.

Queremos realizar desde aquí un nuevo llamamiento de atención, con el fin de que sean adoptadas de inmediato las medidas necesarias para procurar la urgente observancia del artículo 27.2 de la Ley de Reforma Universitaria.

#### 10.2.4. *Cumplimiento en las universidades públicas españolas de lo dispuesto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos sobre movilidad y barreras arquitectónicas*

El artículo 9.2 de la Constitución española encomienda a los poderes públicos que promuevan las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales y efectivas, que remuevan los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y que faciliten la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Por su parte el artículo 49 de la Constitución ordena a los poderes públicos realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales, a los que habrá de prestarse la atención especializada que requieran, amparándolos especialmente para el disfrute de los derechos y libertades fundamentales que corresponden a los ciudadanos.

Así pues, nuestro orden constitucional establece una obligación activa, un mandato de acción positiva a quienes detentan los poderes públicos, para conseguir en cada momento que las personas afectadas por alguna minusvalía alcancen un grado de igualdad real en el disfrute de sus derechos y en el ejercicio de sus libertades con relación al resto de los ciudadanos.

La Ley 13/82, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos constituye la primera plasmación jurídico positiva del mandato constitucional, al sistematizar una serie de medidas que se orientan directa e inmediatamente al cumplimiento de los fines constitucionales que han quedado reseñados.

La recepción de diversas quejas dirigidas a esta institución por estudiantes universitarios con minusvalías físicas, en las que manifestaban la imposibilidad materia de asistir con normalidad a las enseñanzas académicas impartidas en sus centros universitarios debido a las numerosas escaleras u otras barreras arquitectónicas, existentes en sus accesos, nos animó a iniciar una investigación de oficio, para conocer el grado de cumplimiento en las universidades españolas, de lo dispuesto en la Ley 13/1982 de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos.

El artículo 23 de la mencionada Ley, incluido en el Título VI «De la rehabilitación» y primero de los recogidos en la Sección Tercera, dedicada a la educación, —como se sabe uno de los derechos fundamentales cuya salvaguarda tiene encomendada el Defensor del Pueblo— establece en su punto 1.º: «El minusválido se integrará en el sistema ordinario de la educación general, recibiendo, en su caso, los programas de apoyo y recursos que la presente ley reconoce. »

La eliminación de barreras arquitectónicas queda configurado en el artículo 54. de la Ley como uno de los recursos previstos para colaborar en la integración del sistema ordinario de la educación general, al señalar «la construcción, ampliación y r forma de los edificios de propiedad pública o privada, destinados a un uso que implique la concurrencia de público, así como la planificación y urbanización de las vías publicas, parques y jardines de iguales características, se efectuará de forma tal que resulten accesibles y utilizables a los minusválidos...».

Por su parte, el artículo 55 dispone en sus dos primeros apartados que las instalaciones, edificios, calles, parques y jardines existentes y cuya vida útil sea aún considerable deberán ser adaptadas gradualmente a las reglas y condiciones previstas con el fin de que sean accesibles y utilizables a los minusválidos, debiendo para ello habilitar en los presupuestos de los entes públicos las consignaciones necesarias para la financiación de las mismas.

El artículo 58 contiene la obligación de incluir en las normas técnicas básicas sobre edificación, las previsiones relativas a las condiciones mínimas que deberán reunir los edificios de cualquier tipo para permitir la accesibilidad de los minusválidos,

Con el fin de dar efectivo cumplimiento al mandato contenido en el citado artículo 54.1 y 2, el mismo artículo, en el tercer apartado, emplaza a las administraciones públicas competentes a aprobar las normas urbanísticas y arquitectónicas básicas, conteniendo las condiciones a que deberán ajustarse los proyectos, el catálogo de edificios a los que serán de aplicación las mismas y el procedimiento de autorización, fiscalización y, en su caso, sanción.

En virtud de ello, mediante el Real Decreto 556/1989, de 19 de Mayo, se arbitran medidas mínimas sobre accesibilidad en los edificios, estableciendo de forma genérica exigencias dimensionales mínimas que, afectando a la accesibilidad y desplazamientos en los edificios, tendrán carácter supletorio de las disposiciones que corresponda dictar a las comunidades autónomas en ejercicio de sus competencias.

En cuanto a las normas aplicables a las universidades dependientes de las comunidades autónomas que han asumido competencias en materia de Educación Superior cabe señalar las siguientes:

- Para las universidades Autónoma, Central y Politécnica de Cataluña, son de aplicación:
- El Decreto 170/1980, de 3 de Octubre, del Departamento de Sanidad y Seguridad Social, que crea una Comisión para la supresión de barreras arquitectónicas que impiden o dificultan la movilidad de los disminuidos físicos (DOGC de 15 de Octubre de 1980).
- El Decreto 100/1984, de 10 de abril, sobre supresión de barreras arquitectónicas (DOGC de 18 de Abril de 1984).
- El Decreto 95/1986, de 20 de Marzo, de modificación del Decreto 100/1984, de 10 de abril, sobre normas y criterios básicos para la supresión de barreras arquitectónicas (DOGC de 14 de Mayo de 1986).
- Para las universidades de La Coruña, Santiago y Vigo:
  - La Circular de 22 de Enero de 1987, de la Dirección General de Justicia, Gobernación y Administración Local, por la que se recuerda a las corporaciones locales y organismos públicos de la Comunidad el contenido de la Ley 13/1982, de 7 de abril («Diario Oficial de Galicia» de 2 de Febrero).
  - El Decreto 81/1987, de 26 de Marzo (Consejería de Presidencia), sobre movilidad y accesibilidad de los minusválidos en los edificios dependientes de la Junta de Galicia («Diario Oficial de Galicia», de 13 de Abril de 1987).
- Para la Universidad Pública de Navarra:

— El Acuerdo de 16 de Junio de 1981 (Parlamento Foral), sobre eliminación de barreras arquitectónicas que limiten la movilidad de los disminuidos físicos (Boletín Oficial de Navarra).

— El Decreto Foral 74/1987, de 26 de Marzo (Consejería de Sanidad y Bienestar Social), sobre eliminación de barreras arquitectónicas en obras y construcciones propias o subvencionadas por la Administración de la Comunidad Foral (Boletín Oficial de Navarra de 8 de Abril de 1987).

— La Ley Foral 4/1988, de 11 de Julio, sobre barreras físicas y sensoriales (Boletín Oficial de Navarra de 15 de Julio de 1988).

— Para la Universidad del País Vasco:

— El Decreto 59/1981, de 24 de Marzo (Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, sobre Normativa para la supresión de barreras urbanísticas. (Boletín Oficial del País Vasco de 21 de Mayo de 1981).

— El Decreto 16/1984, de 19 de Diciembre, (Departamento de Política Territorial y Transportes) sobre «Normativa para la supresión de barreras arquitectónicas» (Boletín Oficial del País Vasco de 19 de Enero de 1984).

— Para las universidades de Cádiz, Córdoba, Granada, Málaga y Sevilla:

— Orden de 27 de Diciembre de 1985 (Consejería de Educación y Ciencia) sobre supresión de barreras arquitectónicas en los edificios escolares públicos (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 21 de Enero de 1986).

— Resolución de 30 de Diciembre de 1985, de la Dirección General de Construcciones y Equipo Escolar, que desarrolla la Orden de 27 de Diciembre de 1985, sobre supresión de barreras arquitectónicas en los edificios escolares públicos (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 21 de Enero de 1986).

A la vista de este panorama normativo, y como quiera que las quejas recibidas en la institución del Defensor del Pueblo parecían indicar un grado preocupante de incumplimiento de las previsiones legislativas a favor de las personas con minusvalías, se tomó la decisión de iniciar de oficio una investigación al amparo de lo que preceptúa el artículo 9.1 de la Ley Orgánica 3/1981.

Ahora bien, no ignorando las evidentes dificultades que en el ámbito universitario supone la puesta en práctica de todas las medidas que el ordenamiento vigente prevé a favor de las personas con minusvalías, se optó por limitar el campo de la investigación a comprobar tan solo si los edificios que albergan centros universitarios públicos españoles han eliminado las barreras arquitectónicas existentes a fin de permitir el acceso a ellos de las personas minusválidas con movilidad reducida o impedida.

No podemos calificar ésta como una investigación que haya merecido de la mayoría de las universidades una atención «preferente y urgente», tal y como obliga la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, y ello si tenemos en cuenta que gran parte de los órganos rectores consultados ha atendido a nuestros requerimientos con considerable retraso, y mediante respuestas de contenido muy escueto, y casi siempre carentes de datos concretos.

Todo ello ha dilatado sensiblemente en el tiempo la conclusión de la investigación practicada, y ello por haber sido necesario requerir a algunas universidades aclaración de datos en diversas ocasiones, así como la aportación de numerosos informes complementarios.

Finalmente, y tras las consultas practicadas en un total de 33 universidades españolas (Alcalá de Henares, Alicante, Autónoma de Barcelona, Autónoma de Madrid, Barcelona, Cádiz, Cantabria, Carlos III de Madrid, Castilla-La Mancha, Complutense, Córdoba, Extremadura, Granada, Islas

Baleares, La Laguna, León, Málaga, Murcia, Oviedo, País Vasco, Las Palmas de Gran Canaria, Politécnica de Cataluña, Politécnica de Madrid, Politécnica de Valencia, Pública de Navarra, Salamanca, Santiago de Compostela, Sevilla, Valencia, Valladolid, Zaragoza, Universidad Nacional de Educación a Distancia y Universidad Internacional Menéndez Pelayo), hemos obtenido información de todas ellas, algunas de las cuales lo hicieron a través de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación.

Debe significarse, sin embargo, que la actitud mostrada por las universidades de Granada y Politécnica de Valencia han entorpecido especialmente la labor investigadora realizada por esta institución, al incumplir el deber legal de colaborar con el Defensor del Pueblo con carácter preferente y urgente en sus investigaciones, teniendo en cuenta que fueron necesarios más de 12 meses y 3 requerimientos para obtener alguna información acerca de la cuestión que nos ocupa pese a haber sido aquel deber recordado a los correspondientes rectorados, una vez transcurrido con exceso el plazo que se señala en el artículo 18.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, antes citada, sin que se hubiera recibido en esta institución el informe inicialmente requerido ni ninguna otra comunicación que justificara tal retraso.

La información recibida nos permite sintetizar los datos obtenidos de la siguiente forma:

#### *Universidad de Alcalá de Henares*

La Universidad de Alcalá de Henares consta de 16 edificios Universitarios distribuidos en las provincias de Guadalajara y Madrid. De estos 16 inmuebles, que acogen un total de 13.663 alumnos, únicamente cuatro de ellos tienen adaptados sus accesos mediante rampas o elevadores automáticos.

#### *Universidad de Alicante*

El Rector de la Universidad de Alicante informó a esta institución que la construcción de todos los inmuebles edificados en los cinco últimos años, se ha ejecutado de acuerdo con las normativas para la integración social de los minusválidos, dotándolos de rampas y aparatos elevadores para que puedan acceder a las distintas plantas de los edificios.

Respecto de los edificios antiguos, el órgano informante manifiesta que es su intención adaptar los mismos a las normativas exigidas dentro de los presupuestos de los próximos años.

No se ha recibido respuesta, sin embargo, de la solicitud que desde esta institución se remitió al Rectorado de la Universidad de Alicante, respecto a la aportación de datos concretos en los que se especificara el número de edificios de que consta la Universidad de Alicante y el número de ellos que en la actualidad tengan adaptados sus accesos mediante rampas u aparatos elevadores automáticos.

#### *Universidad Autónoma de Barcelona*

En el mismo sentido que el Rector de la Universidad de Alicante se pronuncia el Rector de la Universidad Autónoma de Barcelona, quien comunica además que se ha encargado a un equipo de arquitectos la redacción de un proyecto global de eliminación de barreras arquitectónicas, con el fin de completar, en una primera fase las actuaciones más urgentes ya realizadas y que han posibilitado la solución de los problemas puntuales presentados.

Junto con lo anterior se indica que se ha solicitado a la Dirección General de Servicios Sociales de la Generalidad de Cataluña una subvención para instalar un aparato elevador para minusválidos para una de las facultades de la Universidad.

#### *Universidad Autónoma de Madrid*

De los 17 edificios universitarios de que consta la Universidad Autónoma de Madrid, distribuidos en la provincias de Madrid, en su mayoría, y en la provincia de Segovia, en ninguno de ellos han sido adaptados sus accesos de forma tal que resulten accesibles y utilizables a los minusválidos.

#### *Universidad Central de Barcelona*

Desde la Gerencia de la Universidad de Barcelona se nos remitió un informe elaborado por el Servicio de Obras y Servicios de dicha Universidad en el que se indicaba que para la construcción de edificios de nueva planta y obras de reforma y ampliación de cierta entidad de edificios existentes, se redacta el correspondiente proyecto teniendo siempre en cuenta toda normativa vigente al respecto, señalándose como casos más recientes:

- Facultad de Geología en Pedralbes (Barcelona).
- Ampliación Facultad de Bellas Artes (Barcelona).
- Escuela de Enología en Tarragona.
- Facultad de Medicina y Escuela de Estudios Empresariales en Reus (Tarragona).
- Facultad de Medicina de Barcelona, Segunda Fase.
- Ampliación de la Facultad de Económicas en Pedralbes (Barcelona).
- Remodelación Seminario de Lérida.

Sin embargo, de los datos que se remiten respecto de los edificios existentes en los que no deben necesariamente practicarse obras de reforma y ampliación por otros motivos, parece desprenderse que las reformas encaminadas a la supresión de barreras arquitectónicas únicamente se practican si así lo solicitan los responsables de cada centro, escuela o facultad.

#### *Universidad de Cádiz*

Desde la Universidad de Cádiz, que cuenta con 19 edificios universitarios, el Rector nos informa que únicamente disponen de rampa y ascensores dos de ellos, que son los que tienen algún alumno minusválido. Sin embargo, el Rector comunica que por la Unidad Técnica de la Universidad se están redactando los correspondientes proyectos para adaptar a la normativa de integración social de los minusválidos todos los centros dependientes de la Universidad de Cádiz, teniendo previsto incluirlos en el Plan de Inversiones 90/91.

#### *Universidad de Cantabria*

Ninguno de los 8 edificios universitarios dependientes de la Universidad de Cantabria tiene adaptados sus accesos mediante rampas o elevadores automáticos.

#### *Universidad Carlos III de Madrid*

El acceso a los 13 edificios con que cuenta la Universidad Carlos III no presenta dificultades para las personas minusválidas, ya que en su proyecto de construcción y reforma se han dado cumplimiento a las normas vigentes al respecto.

En lo que afecta a la movilidad en el interior de los edificios, éstos se han dotado de al menos un ascensor con capacidad para personas minusválidas, a excepción de 3 edificios que corresponden a dependencias administrativas o de mantenimiento en sus plantas altas.

#### *Universidad de Castilla-La Mancha*

La Universidad de Castilla-La Mancha, cuya distribución geográfica de centros se reparte entre las provincias de Toledo, Cuenca, Ciudad Real y Albacete, en los que se acoge un total de 12.362 alumnos, únicamente tienen adaptados sus accesos para facilitar la movilidad de personas minusválidas 4 de sus 11 edificios.

#### *Universidad Complutense de Madrid*

El Rector de la Universidad Complutense de Madrid atendió la consulta efectuada por esta institución mediante informe en el que se indicaban, en síntesis, los siguientes extremos:

De los 39 edificios con los que cuenta la Universidad, 14 de ellos han adaptado sus accesos mediante rampas para personas minusválidas, 13 no cuentan con ascensores adecuados, y ninguno de ellos están dotados con aseos adaptados a la normativa de integración social de los minusválidos.

#### *Universidad de Córdoba*

Desde la Gerencia de la Universidad de Córdoba se nos informó que la antigüedad y el tipo de arquitectura de alguno de los edificios a cargo de dicha Universidad, así como la falta de presupuesto específico, son los motivos que impiden los trabajos de acomodar los edificios a los fines exigidos.

Asimismo se nos indica que en ninguno de los 13 edificios a cargo de la Universidad de Córdoba existe medida alguna tendente a la integración de minusválidos a través de la eliminación de barreras arquitectónicas.

#### *Universidad de Extremadura*

En cuanto a los 12 edificios de la Universidad de Extremadura que albergan los centros de esta Universidad, en sus dos semidistritos de Badajoz y Cáceres, únicamente 7 de ellos tiene adaptados sus accesos mediante rampas, y solo 5 están dotados de aparatos elevadores.

### *Universidad de Granada*

La información recibida del Rector de la Universidad de Granada, transcurrido más de un año desde que fue solicitada, no nos permite conocer siquiera de forma aproximada el grado de cumplimiento en sus centros universitarios de lo dispuesto en la Ley 13/1982, de 7 de Abril, de Integración Social de los Minusválidos, en lo que respecta a movilidad y barreras arquitectónicas.

Por el contrario, a nuestro tercer requerimiento para que nos fuera remitido el informe inicialmente solicitado doce meses atrás, interesando datos específicos acerca del número de edificios dependientes de dicha Universidad que hubieran adaptado sus accesos mediante rampas o aparatos elevadores automáticos que permitieran la utilización de aquellos por personas minusválidas, el Rector consultado nos hizo saber que «durante el año 1990 se acometieron obras de adecuación en distintos edificios de esta Universidad, labor que continúa en el ejercicio 1991».

### *Universidad de las Islas Baleares*

De los 6 edificios universitarios con los que cuenta la Universidad de las Islas Baleares, únicamente dos de ellos tienen adaptados sus accesos mediante rampas o aparatos elevadores.

### *Universidad de La Laguna*

A través de la Rectora de la Universidad de La Laguna, se remite un elaborado informe del Jefe de la Unidad Técnica de esta Universidad, del que caben destacar, en síntesis, los siguientes datos:

De los 17 edificios con que cuenta esta Universidad, únicamente 5 constan de rampas que permiten el acceso desde el exterior por personas minusválidas. Sin embargo solo dos de ellos tienen sus instalaciones interiores adaptadas para facilitar la movilidad en su interior mediante aparatos elevadores o rampas interiores para acceder a las distintas dependencias.

La mayoría de ellos, y en especial el que ubica la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales, por estar catalogado como monumento histórico-artístico, cuentan con un tipo de construcción que dificulta seriamente su adaptación para el cumplimiento de la Ley 13/1982, de 7 de abril, en lo que respecta al acceso desde el exterior de los edificios y a la movilidad en su interior.

Por el contrario, no existe, al parecer, impedimento material para corregir la actual inexistencia en la mayoría de los edificios, de aseos de dimensiones adecuadas para ser utilizadas por personas minusválidas efectuándose sin dificultad las oportunas reformas para su adaptación.

En cuanto a los edificios que se encuentran en fase de construcción en el campus de Gualajara y en el de Experimentales, si se han tenido en cuenta la eliminación de barreras arquitectónicas mediante rampas de acceso, ascensores capaces para sillas de ruedas, con cuadro de mandos a la altura adecuada así como aseos, para uno y otro sexo, con las dimensiones exigidas, destinados a personas minusválidas.

### *Universidad de León*

La Universidad de León, que ubica la totalidad de sus 17 Centros Universitarios en nueve edificios, únicamente ha adaptado sus accesos mediante rampas o aparatos automáticos en 7 de ellos.

### *Universidad de Málaga*

El Rector de la Universidad de Málaga remitió informe a esta institución indicando que únicamente un edificio de los 20 actualmente en uso en la Universidad cumple en su totalidad los requisitos establecidos en la Ley 13/1982, de 7 de abril.

De los 19 edificios restantes, catorce de ellos no tienen barreras arquitectónicas que impidan su acceso, bien sea porque disponen de rampas, o por tener su acceso a las aulas desde la calle a igual nivel.

En el informe recibido se indica igualmente que en la actualidad se encuentran en construcción cuatro nuevos edificios, 3 de los cuales tienen prevista su terminación para el curso académico 1991/92, y en cuyos proyectos se cumplen los requisitos de la Ley 13/1982, de 7 de Abril.

### *Universidad de Murcia*

La Universidad de Murcia, que cuenta con un total de 25.366 alumnos matriculados en sus distintos centros, únicamente cuenta con 3 edificios de los 25 que consta, que cumplen lo ordenado respecto a la eliminación de barreras arquitectónicas en la normativa vigente.

### *Universidad de Oviedo*

Únicamente 4 de los 39 edificios que albergan los centros universitarios de la Universidad de Oviedo tienen adaptadas sus instalaciones para ser utilizadas por personas minusválidas, según la información recibida en esta institución a través de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación.

### *Universidad del País Vasco*

El Vicerrector de Planificación de la Universidad del País Vasco informó a esta institución, mediante escrito de 30 de Marzo de 1990 que, en líneas generales, de los 37 edificios que forman parte de esa Universidad los que se construyeron con anterioridad a la Ley 13/1982, de 7 de Abril, de Integración Social de los Minusválidos, no cumplen en ningún aspecto las medidas que en ella se contemplan. En cuanto a los que fueron construidos en un momento posterior, que suman un total de ocho, tampoco cumplen la Ley 13/1982, de 7 de abril, en su integridad, dado que si bien se han adaptado rampas de acceso en todos ellos, sin embargo ninguno dispone de aseos para minusválidos ni de aparatos automáticos para acceder a los distintos departamentos.

En cuanto a las posibles actuaciones futuras en orden a dar cumplimiento a la normativa vigente, el órgano informante nos participa que en dicha Universidad se dispone de un proyecto de eliminación de barreras arquitectónicas. Sin embargo, para llevarlo a cabo sería necesaria una inversión cercana a los 100 millones de pesetas, lo que dificulta su puesta en marcha.

### *Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*



A través de la gerencia de la citada Universidad se nos informa que únicamente 5 edificios de los 16 existentes constan de rampas de acceso, y 9 de éstos tienen instalados aparatos elevadores, si bien dos de ellos no funcionan en la actualidad.

#### *Universidad Politécnica de Cataluña*

El Vicerrector de Patrimonio de la Universidad Politécnica de Cataluña nos informó que todos los edificios de que consta dicha Universidad tienen su acceso adaptado a personas minusválidas, a excepción de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona, la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales de Tarrasa y la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de Lérida, si bien en el presupuesto de 1990 había sido consignada una partida para efectuar en estos tres edificios las correcciones necesarias para dar cumplimiento a la Ley de Integración Social de los Minusválidos.

#### *Universidad Politécnica de Madrid*

La información remitida a esta institución por el Rector de la Universidad Politécnica de Madrid puso en nuestro conocimiento que de los 19 Centros adscritos a la misma, solamente en alguno se habían podido adaptar sus accesos para su utilización por estudiantes minusválidos.

#### *Universidad Politécnica de Valencia*

Más de doce meses y tres requerimientos fueron necesarios para obtener de la Universidad Politécnica de Valencia un primer informe acerca del grado de cumplimiento de la Ley 13/1982, de 7 de abril, en los centros dependientes de la misma, si bien los datos recibidos se contraen únicamente a los edificios pertenecientes al Campus de Vera (Valencia).

Respecto a tales edificios, el Vicerrector de Gestión de Calidad e Infraestructura remite a esta institución un elaborado informe del que cabe deducir que la mayoría de los centros docentes están comunicados en planta primera mediante una gran plataforma peatonal, a la que se accede mediante rampas, así como la existencia de ascensores en todos los edificios, los cuales, si bien no están expresamente diseñados para tal fin, si tienen las dimensiones y la altura de los mandos de accionamiento para ser utilizados por personas minusválidas.

No obstante, los datos enviados no incluyen información suficiente respecto a los edificios pertenecientes a los campus localizados en Alicante, Alcoy y Orihuela, cuya remisión a esta institución el órgano informante anuncia para posteriores comunicaciones, señalando como única referencia sobre los mismos que en caso de lograr financiación para las obras pertinentes, se tratará de corregir las carencias actuales sobre movilidad y barreras arquitectónicas.

#### *Universidad Pública de Navarra*

Según el informe recibido en esta institución a través del Rector de la Universidad Pública de Navarra, el edificio donde actualmente se imparten clases en dicha Universidad cumple todos los requisitos exigidos en la Ley 13/1982, de 7 de abril.

El edificio que está actualmente en construcción y en un futuro albergará esta Universidad, contempla igualmente en todos sus términos, los mandatos que contiene la citada norma.

#### *Universidad de Salamanca*

A través de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación tuvimos conocimiento de que de los 44 edificios que recogen los 25.193 alumnos matriculados en la Universidad de Salamanca, cuya creación data del año 1218, únicamente tres de ellos han adaptado sus accesos mediante rampas o aparatos elevadores automáticos.

#### *Universidad de Santiago de Compostela*

El Rector de la Universidad de Santiago de Compostela a la que pertenecen 32.461 alumnos universitarios, informó a esta institución que ninguno de los edificios que ubican sus centros universitarios tiene dispuesta medida alguna con el fin de posibilitar el acceso a minusválidos.

#### *Universidad de Sevilla*

El Rector de la Universidad de Sevilla nos informó que dicha Universidad, en general, no tiene sus edificios adaptados al uso de minusválidos, si bien durante el año 1990 se han realizado obras de adaptación en cuatro de sus edificios.

#### *Universidad de Valencia*

El Gerente de la Universidad de Valencia remitió a esta institución un informe elaborado por la Unidad Técnica de la Universidad, en el que se comunicaba que todos los centros universitarios correspondientes a los campus de Burjasot y de Blasco Ibáñez habían adaptado sus accesos a las plantas bajas mediante rampas y habían colocado aparatos elevadores automáticos para acceder a las plantas superiores, a excepción del edificio que alberga la Facultad de Farmacia, declarado de interés histórico artístico dado que sus características de construcción suponían enorme dificultad para suprimir las barreras arquitectónicas para acceder al mismo.

Sin embargo, al parecer esta facultad será trasladada a un edificio que está actualmente en construcción en el Campus de Burjasot, y el antiguo edificio será reutilizado para otros usos de la Universidad, en cuyas obras de adaptación se realizaran intervenciones constructivas que no perjudiquen la arquitectura del edificio y se suprimirán las barreras arquitectónicas en la planta baja.

#### *Universidad de Valladolid*

A través del informe remitido por la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación tuvimos conocimiento de que la Universidad de Valladolid, creada a finales del siglo XIII, y con 32.386 alumnos matriculados en sus Centros, ha adaptado los accesos de 10 de los 20 edificios universitarios con que cuenta, mediante rampas o aparatos elevadores automáticos.

### *Universidad de Zaragoza*

En veintiún edificios de los 48 que componen la Universidad de Zaragoza continúan existiendo barreras arquitectónicas que impiden a los minusválidos que deben desplazarse en sillas de ruedas acceder al interior de los mismos.

En el resto, si bien tales barreras de acceso principal nunca han existido o han sido corregidas, continúan sin embargo existiendo en 17 de ellos impedimentos físicos para poder acceder con silla de ruedas a las distintas dependencias del interior de los mismos.

En cuanto a las cabinas de los aparatos elevadores automáticos, únicamente en doce edificios universitarios se cumplen las dimensiones que preceptivamente deben tener estos aparatos para poder ser utilizados por minusválidos que deban desplazarse en silla de ruedas, si bien en la mayoría de los casos los teclados de mandos no están colocados a la altura reglamentaria.

En cuanto a los aseos para minusválidos, con las dimensiones y características adecuadas, únicamente existen en siete edificios.

### *Universidad Nacional de Educación a Distancia*

La Universidad Nacional de Educación a Distancia, cuyas facultades de Ciencias, Ciencias Económicas y Empresariales, Ciencias Políticas y Sociología, Derecho, Filología, Filosofía y Ciencias de la Educación, Geografía e Historia y Psicología, así como su Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales e Instituto Universitario se ubican en cuatro edificios localizados en Madrid, únicamente dos de ellos tienen adaptados sus accesos para que puedan ser utilizados por personas minusválidas.

Sin embargo, y pese a ser ésta la universidad española que por razones obvias, acoge a un mayor número de estudiantes minusválidos no nos ha sido posible conocer el grado de cumplimiento, en sus centros asociados, de lo dispuesto en la Ley 13/1982, respecto a la eliminación de barreras arquitectónicas, y ello es debido a la dispersión geográfica de los mismos, 89 de ellos localizados por toda la geografía española, y el resto ubicados en distintos países extranjeros (Malabo, Bata, Bonn, Caracas, Ginebra, Londres, París y Rosario).

### *Universidad Internacional Menéndez Pelayo*

Según la información solicitada al respecto a través de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, y traslada a esta institución, ninguno de los edificios que alberga esta universidad, creada en 1932 ha adaptado sus accesos para eliminar las barreras arquitectónicas.

Los datos contenidos en este informe pueden sintetizarse en el siguiente cuadro, si bien puede existir un cierto margen de errores, debido a la falta de uniformidad de criterios que ha caracterizado las informaciones recibidas de las distintas universidades, y que no ha sido posible corregir desde esta Institución, pese a las numerosas aclaraciones y ampliaciones de datos solicitadas:

	<i>Número total de edificios</i>	<i>Número de edificios sin barr. arq.</i>
Alcalá de Henares .....	16	4
Alicante.....	22	13
Autónoma Barcelona.....	19	10
Autónoma Madrid.....	17	0
Barcelona.....	25	21
Cádiz .....	19	2
Cantabria .....	8	0
Carlos III.....	13	13
Castilla-La Mancha.....	11	4
Complutense.....	39	15
Córdoba.....	13	0
Extremadura.....	20	8
Granada.....	Sin datos	Sin datos
Islas Baleares .....	6	2
La Laguna.....	17	5
León.....	9	7
Málaga .....	20	14
Murcia.....	25	3
Oviedo.....	39	4
País Vasco.....	45	6
Las Palmas.....	16	5
Politécnica Cataluña.....	21	17
Politécnica Madrid.....	19	Sin datos
Politécnica Valencia.....	29	24
Politécnica Navarra.....	1	1
Salamanca.....	44	3
Santiago.....	36	0
Sevilla .....	26	4
Valencia .....	14	14
Valladolid.....	20	10
Zaragoza.....	48	27
UNED.....	4	2
Menéndez Pelayo.....	2	0

### *Conclusiones*

La educación es un derecho fundamental de aquellos cuya defensa encomienda la Constitución y la Ley Orgánica 3/198 1, al Defensor del Pueblo. Los poderes públicos están obligados a prestar todos los recursos necesarios para la efectiva integración social de los minusválidos (art. 3.1 de la Ley

13/1982) constituyendo una obligación del Estado su educación, obligación en la que participan, (art. 3.2 de la Ley 13/1982) para su efectiva realización, todos los entes públicos en el ámbito de sus competencias, siendo condición prevista en la Ley (art. 6 de la Ley 13/1982), que la promoción educativa y cultural de los minusválidos se realice mediante su integración en las instituciones de carácter general, salvo casos especiales.

Todo esto significa, en lo que aquí interesa, que las personas con minusvalías tienen derecho a asistir a la universidad y a recibir las enseñanzas que se impartan en condiciones de igualdad con el resto de los ciudadanos. Para ello los poderes públicos han de remover, eliminar y hacer desaparecer en fin, las dificultades que a los minusválidos sus deficiencias les planteen, adoptando todas las medidas que resulten precisas para lograr este objetivo.

Podemos entender que no siempre es sencillo dar cumplimiento a este planteamiento teórico. De hecho en ocasiones las dificultades son extremas. Pero de ahí a comprobar que ni tan siquiera se ha conseguido la remoción de los obstáculos más elementales, los físicos, las barreras arquitectónicas, largo tiempo después de aprobada la Constitución y la Ley de Integración Social de los Minusválidos, media una enorme distancia.

Por decirlo de un modo breve y descriptivo, los resultados de la investigación efectuada son francamente desalentadores y revelan palmariamente que en este campo las autoridades competentes - del Estado, de las comunidades autónomas, de las universidades ...-, han incumplido y están incumpliendo sus obligaciones.

Esta situación es paradójica en una sociedad que ha venido disfrutando durante los últimos tiempos de un período de prosperidad económica fruto de la cual han podido mejorarse los servicios sociales existentes e implantar otros nuevos. Casi nadie duda hoy que es preciso aunar esfuerzos para hacer posible la integración de las personas que sufren discapacidades y paliar la desigualdad que las minusvalías provocan en las personas que las padecen.

Insistimos nuevamente en que no ignoramos las múltiples dificultades a las que hay que enfrentarse para conseguir que en la práctica las personas con minusvalías puedan situarse en un plano de igualdad con el resto de los ciudadanos. También sabemos que el número de minusválidos que accede a la universidad no es mayoritario entre este colectivo social y que ello se debe, en muchas ocasiones, a problemas anteriores aún sin solucionar que impiden o dificultan este acceso.

Sin embargo queremos llamar la atención respecto a que el desarrollo de la capacidad intelectual que puede lograrse individualmente en una universidad supondrá para muchas de estas personas la única salida útil de la situación de desigualdad en la que viven, al tiempo que la sociedad se beneficiará de su capacidad y competencia. No debemos consentir que esta posibilidad se frustre no ya por problemas graves y complejos sino, simplemente, porque las autoridades competentes no han sido capaces de eliminar las barreras físicas que dificultan o impiden el acceso -también físico- de los alumnos minusválidos a la universidad.

Podrían mencionarse muchas otras dificultades o impedimentos generadores de desigualdad que afectan a las personas con minusvalías, los cuales pese a los mandatos constitucionales y legales ya citados no han sido eliminados totalmente o al menos compensados; pero ya hemos dicho que el objeto de nuestra intervención se ha ceñido tan solo al problema de las barreras arquitectónicas y la movilidad de los minusválidos en las universidades públicas españolas.

Pues bien, ante unos resultados tan poco alentadores pese a lo escasamente ambicioso del objetivo propuesto, nos vemos en la necesidad de recomendar a los poderes públicos una actitud más firme al respecto cumpliendo y haciendo cumplir las normas aplicables sobre supresión de barreras arquitectónicas en edificios destinados a la educación universitaria.

A este fin y de acuerdo con lo que dispone el artículo 32 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta institución damos cuenta del resultado de nuestras actuaciones a las Cortes Generales a través de este informe. Asimismo y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30.1 de la

misma Ley, se procederán a formular las oportunas recomendaciones al rectorado de cada una de las universidades con centros en los que no se han suprimido las barreras arquitectónicas para que se adopten todas las medidas precisas para lograr este objetivo.

Finalmente, y en cuanto a poderes públicos implicados, se dará traslado de este informe al Ministerio de Educación y Ciencia, a las Consejerías de Educación de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia y al Consejo de Universidades recomendándoseles, que faciliten a las universidades afectadas los medios y recursos necesarios para llevar a efecto su obligación legal de suprimir las barreras arquitectónicas existentes.

#### *10.2.5 Paralización de las clases de trescientos alumnos de un instituto de Ciencias Sociales*

El Real Decreto 1524/1986, de 13 de junio, sobre incorporación a la Universidad de las enseñanzas de Graduado Social establece en su disposición transitoria tercera, lo siguiente:

«1. En el plazo de tres años, a partir de la entrada en vigor del presente Real Decreto, los actuales Centros adscritos a las Escuelas Sociales (seminarios de estudios sociales,) podrán solicitar su transformación, de conformidad con la normativa aplicable en Escuelas Universitarias de Graduados Sociales adscritas a la Universidad que corresponda.

2. Los seminarios sociales que, cumplido este plazo no se hayan transformado quedarán extinguidos. Por el Ministerio de Educación y Ciencia o la Comunidad Autónoma que corresponda se adoptarán las medidas necesarias para que los alumnos de estos seminarios puedan concluir sus estudios.»

Pese al contenido de la citada disposición respecto a la adopción de medidas para la conclusión de los estudios de los alumnos de los seminarios extinguidos, un colectivo de 300 alumnos del Instituto de Ciencias Sociales de Elche (Alicante) se dirigieron a esta institución exponiéndonos que, tras formalizar las matrículas correspondientes al curso académico 1989-90, previo pago íntegro del importe de la misma a favor de la

Universidad de Valencia, habían sido paralizadas indefinidamente las clases, y ello motivado por que el Seminario de Estudios Sociales donde realizaban sus estudios no fue transformado en Escuela Universitaria de Graduados Sociales antes de finalizar el plazo que para ello disponía la mencionada disposición transitoria tercera del Real Decreto 1524/1986, de 13 de junio, por lo que había quedado extinguido.

Teniendo en cuenta las previsiones que el punto 2.º de la citada disposición transitoria tercera contiene respecto a la adopción de medidas por el organismo público competente, al objeto de que los alumnos pudieran concluir sus estudios, esta institución se dirigió a la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalidad Valenciana.

En respuesta a ello el órgano consultado nos informó que realizadas gestiones ante las universidades de Valencia y Alicante, se había llegado a un acuerdo por el cual quedaba garantizada la continuidad de los estudios de los alumnos actualmente matriculados, puesto que la Universidad de Alicante, a través de su Escuela Universitaria de Graduados Sociales, asumiría plenamente las actividades docentes que se venían realizando.

Ante la respuesta recibida esta institución consideró adoptadas por la Administración autonómica las medidas previstas en la disposición transitoria tercera punto 2.º del Real Decreto 1524/1986, de 13 de Junio, por lo que concluyó favorablemente las actuaciones practicadas.

#### 10.2.6. *Paralización en la expedición de títulos de especialidades médicas*

El Real Decreto 127/1984, de 11 de Enero, reguló la obtención de los títulos de especialidades médicas, mediante un procedimiento que exige a los ya licenciados en medicina y cirugía, haber realizado íntegramente la formación en la especialidad correspondiente con arreglo a los programas que se determinen, así como haber superado las evaluaciones efectuadas por la comisión de evaluación del centro docente acreditado.

La recepción en esta institución de un elevado número de quejas de similar contenido todas ellas, puso en nuestro conocimiento que la entrada en vigor de la mencionada disposición provocó la inmediata paralización de las tramitaciones para la expedición de títulos de especialidades médicas a quienes iniciaron su formación con anterioridad a aquella fecha.

Trasladadas las referidas quejas a la Dirección General de Enseñanza Superior, dicho organismo comunicó a esta institución que se estaba preparando una norma que recogiera el procedimiento para tramitar los mencionados títulos,

Asimismo nos indicaba que

« los diferentes fallos de las sentencias del Tribunal Supremo que se han producido durante los años 1987, 1988 y 1989, han sido diversos y diferentes sin que existiera un patrón común que facilitara a la Administración la elaboración de una norma que pudiera recoger todos los supuestos derechos de los afectados. Hasta tal punto ha sido así, que la Sala Tercera del Tribunal Supremo, con fecha 10 de Octubre último, ha dictado Sentencia en cuyo Fundamento de Derecho Cuarto, afirma — no es de aplicación al supuesto de actual referencia, la doctrina alegada por parte del recurrente como contenida en la sentencia de esta Sala, de 5 de febrero de 1987, al no contemplar ambas supuestos idénticos; más, aún en el supuesto de que se pudiera encontrar una lejana semejanza, lo ahora argumentado en la presente siempre significaría un razonado y fundado cambio de criterio que esta Sala en este momento procesal efectúa—.

Por ello, esta Dirección General, está a la espera de que se produzca una nueva sentencia para conocer definitivamente la jurisprudencia al respecto.»

A este respecto esta institución consideró que con el fin de no dilatar aún más los perjuicios que a los interesados está ocasionando la inexistencia de regulación legal del sistema de concesión de los referidos títulos, era necesario que, tan pronto como se clarifique la jurisprudencia aplicable al respecto, ya sea confirmándose los criterios adoptados en los últimos fallos, como modificándose aquellos para continuarse la línea jurisprudencial seguida en años anteriores, se procediera sin demora a finalizar los trámites para que pueda ser finalmente aprobada la normativa que recoja el procedimiento para tramitar los citados títulos de Especialidades Médicas.

En consecuencia, esta institución resolvió realizar un atento seguimiento de las gestiones pendientes urgiendo a la Administración pública competente a la finalización de las mismas al objeto de que se proceda con toda la urgencia posible a la elaboración de la normativa que deba regular el procedimiento de expedición de dichos títulos.

En el momento actual esta institución se encuentra a la espera del informe solicitado al respecto el 22 de octubre de 1990 al Director General de Enseñanza Superior.

#### 10.2.7. *Normativa sobre la obtención del título de enfermero especialista*

El Real Decreto 992/1987, de 3 de julio, por el que se regula la obtención del título de enfermero especialista, confiere al Ministerio de Educación y Ciencia competencia para fijar las directrices

generales que deberán cumplir los programas de formación de las Especialidades en Enfermería, así como para establecer junto al Ministerio de Sanidad y Consumo los criterios de selección y el sistema de acceso a la formación de enfermeros especialistas.

Asimismo la disposición final tercera establece que por los Ministerios de Educación y Ciencia y de Sanidad y Consumo se dictarán las normas complementarias que fueran precisas para el desarrollo y aplicación de lo dispuesto en el mencionado Real Decreto 992/1987.

Pese a tales previsiones y según se manifiesta en diversas quejas recibidas en esta institución, al parecer no se ha llevado a efecto hasta el momento el desarrollo de la citada normativa, lo que continúa imposibilitando el inicio de estudios de especialidades desde la fecha de publicación del Real Decreto 992/1987.

En este sentido cabe considerar urgente la puesta en marcha de tales previsiones legales, teniendo en cuenta, además, que mediante Real Decreto 305/1990, de 23 de febrero, se regula el reconocimiento de diplomas, certificados y otros títulos de Enfermero de los Estados Miembros de la Comunidad Económica Europea, el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios.

Por lo expuesto esta institución se dirigió a la Dirección General de Enseñanza Superior el 11 de diciembre de 1990, solicitando información respecto a tales hechos, y así como de las previsiones existentes en dicho departamento acerca del desarrollo del Real Decreto 992/1987, de 3 de julio.

En el momento actual nos encontramos a la espera de la respuesta que deba remitirnos el órgano consultado.

#### 10.2.8. *Pruebas de convalidaciones en los institutos nacionales de Educación Física*

La Resolución de 4 de noviembre de 1987, de la Dirección General de Enseñanza Superior, dictada en desarrollo de la Orden Ministerial de 23 de abril de 1987, sobre convalidación de títulos de profesores, instructores generales y maestros instructores de educación física, dispone en su apartado 2.1 que «los Institutos Nacionales de Educación Física de Barcelona, Granada y Madrid, adscritos a las Universidades de Barcelona, Granada y Politécnica de Madrid, respectivamente, convocarán anualmente pruebas de convalidaciones que figurarán incluidas en el calendario oficial previsto para cada año académico».

A pesar de los mandatos que para los Institutos Nacionales de Educación Física citados contenía la citada normativa, y según se deducía de un grupo de quejas dirigidas a esta institución, tuvimos conocimiento de que el Instituto Nacional de Educación Física de Madrid no había convocado las correspondientes pruebas de convalidaciones desde los años académicos 1987-88, lo que estaba causando graves perjuicios a los profesionales afectados.

Efectuadas diversas gestiones por esta institución con el fin de conocer los motivos que estaban impidiendo dar cumplimiento al contenido de la Resolución de la Dirección General de Enseñanza Superior de 4 de Noviembre de 1987 el Director del Instituto Nacional de Educación Física de Madrid nos comunicó que las graves repercusiones económicas de la aplicación de la citada Orden Ministerial requerían que los problemas de financiación fueran objeto de negociación entre el comité de empresa y el Consejo Superior de Deportes. Por lo tanto el calendario de convocatoria de pruebas de convalidación estaba condicionado a recibir autorización definitiva en razón a los problemas de financiación y a diversas consultas trasladadas al Ministerio de Educación y Ciencia sobre algunos aspectos de la aplicación de la Orden mencionada.

Finalmente, y tras realizar un atento seguimiento por parte de esta institución, el Director del Instituto Nacional de Educación Física de Madrid nos comunicó que, una vez publicado el convenio colectivo del Instituto Nacional de Educación Física en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid



el 1 de Agosto de 1990, y reservada la correspondiente partida presupuestaria para atender la participación de profesorado del Instituto Nacional de Educación Física en las pruebas de convalidación, se habían convocado las mismas para la convalidación de los títulos de Profesor de Educación Física, Instructor, Instructora General y Maestro Instructor de Educación Física por los de Licenciado en Educación Física y Diplomado en Educación Física, para el curso 1990/91, de acuerdo a lo dispuesto en la Orden Ministerial de 23 de abril de 1987.

#### 10.2.9. *Becas y ayudas al estudio*

Desde el comienzo de la actividad de esta institución, hemos podido comprobar que la desigualdad de oportunidades aún existente en el acceso a la oferta educativa, ha constituido uno de los principales retos que el Ministerio de Educación y Ciencia ha asumido para dar cumplimiento al mandato constitucional que obliga a los poderes públicos a garantizar el derecho de todos a la educación a través de una programación general de la enseñanza,

Sin embargo, el elevado número de quejas relativas a ayudas para la enseñanza que desde un principio ha venido recibiendo en esta institución, ha provocado que anualmente los informes que el Defensor del Pueblo ha elevado al conocimiento de las Cortes Generales reflejaran en mayor o menor grado que el sistema de becas y ayudas al estudio sigue siendo insuficiente para considerar restaurada la igualdad de oportunidades ante la enseñanza.

La Ley Orgánica del Derecho a la Educación reconoce en su primer artículo el derecho de todos los españoles a una educación básica, obligatoria y gratuita, así como el derecho a acceder a niveles superiores de educación, en función de sus aptitudes y vocación, sin que en ningún caso el ejercicio de este derecho esté sujeto a discriminaciones debidas a la capacidad económica, nivel social o lugar de residencia.

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo dedica específicamente su título quinto a la compensación de los desequilibrios en materia de enseñanza, constituyéndose como uno de los elementos prioritarios para conseguir este difícil objetivo, el establecimiento de una política de becas y ayudas al estudio que asegure que el acceso al mismo esté sólo en función de la capacidad y del rendimiento del alumno.

El actual régimen jurídico de las becas y otras ayudas al estudio de carácter personalizado se articula básicamente a partir del Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio, y de las órdenes que regulan anualmente las convocatorias correspondientes a cada curso académico, y establecen los requisitos académicos, económicos y procedimentales que son exigidos para percibir una beca.

Los principios generales contenidos en el referido Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio, permitieron a partir del curso 1984-85 ir configurando las sucesivas convocatorias, consiguiendo año tras año una mayor flexibilidad en la aplicación de las condiciones y puntuaciones mínimas; una simplificación en los trámites establecidos para acortar los plazos de cobro de las becas por parte de los becarios, así como un importante aumento de los créditos destinados a becas.

Sin embargo, la excesiva severidad en algunos de los requisitos económicos exigidos para poder beneficiarse de la ayuda compensatoria, -tener una renta familiar anual per cápita no superior a 220.000 pts.-; la imposibilidad de llegar a fin de curso residiendo fuera del domicilio familiar con la única ayuda que la obtenida por residencia en los niveles medios -128.000 por curso-y las exiguas cantidades que aún se conceden para material didáctico -de 10.000 a 20.000 pts.- o para transporte urbano -12.000 pts.- han continuado motivando en el año al que se contrae el presente informe un elevado número de quejas ante esta institución que reflejan que, para la mayoría de los estudiantes, y pese a las indudables mejoras operadas en este aspecto, las becas ofertadas siguen siendo insuficientes en su número y escasas en su dotación.

Las denuncias recibidas en este sentido únicamente nos impulsan a animar a los poderes públicos competentes a continuar la política de ampliación de becas así como el proceso de adaptación al alza de los niveles máximos de renta y patrimonio que permiten acceder a este tipo de ayudas y que son fijados en cada convocatoria como requisitos exigibles de carácter económico. No obstante parece obligado hacer una reflexión respecto de otro problema, aún más habitualmente denunciado, que es el relativo a diversos aspectos procedimentales en la tramitación de las solicitudes de becas.

A este respecto la realidad que parecen encerrar las denuncias referidas permite afirmar que para algunos organismos encargados de la gestión, selección, adjudicación,

verificación y resolución de reclamaciones en materia de becas, aún subyace una cierta tendencia a considerar la concesión de una beca como un mero acto de beneficencia o subvención, con base en una actividad discrecional, o un premio graciable que no entraña el reconocimiento de derecho subjetivo alguno, y que puede ser susceptible de revocación o reducción en cualquier momento.

Junto con ello, resulta llamativa la lentitud con que a veces opera el trámite del pago de las becas, lentitud que en ocasiones supera el año, y que supone, por tanto, la imposibilidad de finalizar el curso para muchos estudiantes que, por probada insuficiencia económica para seguir con normalidad unos estudios, se convirtieron en beneficiarios de beca para poder realizarlos.

Finalmente estimamos que la incorporación de España a las Comunidades Europeas debiera ir seguida necesariamente de una progresiva adaptación de las normas internas del ámbito de la enseñanza, afectando igualmente a la actual normativa reguladora del sistema de concesión de becas.

En virtud de lo expuesto, y teniendo en cuenta el volumen de quejas recibidas al respecto en el año 1990 destacamos a continuación algunas consideraciones relativas a los aspectos más denunciados de la normativa que regula el sistema de concesión de becas o ayudas al estudio de carácter personalizado, convocadas por el Ministerio de Educación y Ciencia, así como de su aplicación.

#### 10.2.9.1. *Normativa reguladora del sistema de concesión de becas*

El régimen jurídico general del sistema de becas o ayudas al estudio de carácter personalizado, otorgadas por el Estado español está fundamentalmente constituido, como ya ha quedado expuesto, por el Real Decreto 2.298/1983, de 28 de julio.

El artículo 2.º.1. de la referida norma establece las dos condiciones generales para ser beneficiario de beca o ayuda a estudio, otorgada por el Estado, siendo la primera de ellas:

a) Ser español, cualquiera que sea el título jurídico por el que se posea la nacionalidad española.»

La aplicación del citado artículo ha provocado numerosas quejas en esta institución, en las que se comunicaba que la beca solicitada había sido denegada por no ser español el solicitante (quejas 8901589; 9016804; 9018293).

Verificados por esta institución los datos de los promoventes, pudimos comprobar que en todos los casos denunciados dicha denegación se debía a la circunstancia de que en efecto, el solicitante de la beca no estaba en posesión de la nacionalidad española, por lo que evidentemente no cumplía la primera de las condiciones generales para ser beneficiario de beca o ayuda al estudio otorgada por el Estado, de las establecidas en el citado Real Decreto 2298/83.

En consecuencia, esta institución no inició ninguna actuación individualizada respecto de las situaciones planteadas, dado que la Administración pública educativa competente se había limitado a dar cumplimiento a lo establecido legalmente.

Sin embargo, en relación con la condición de estar en posesión de la nacionalidad española, que sistemáticamente es exigida, deben señalarse las siguientes consideraciones:

1.º En primer lugar, y respecto de la aplicación del citado artículo 2.1 del Real Decreto 2298/83, a los ciudadanos provenientes de cualquiera de los países miembros de la Comunidad Económica Europea, debe tenerse en cuenta el contenido del Reglamento núm. 1612/68, del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, que establece en su artículo 12 lo siguiente:

«Los hijos de un nacional de un Estado miembro que esté o haya estado empleado en el territorio de otro Estado miembro serán admitidos en los cursos de enseñanza general, de aprendizaje y de formación profesional en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado, si esos hijos residen en su territorio.

Los estados miembros fomentarán las iniciativas que les permitan seguir los mencionados cursos en las mejores condiciones.»

Parece, por tanto, necesario que en cumplimiento de lo dispuesto en el mencionado artículo, y una vez incorporada España a las Comunidades Europeas, dejará de existir en la normativa reguladora de las ayudas al estudio cualquier requisito que excluyera a algún hijo de un ciudadano de un estado miembro que está o ha estado empleado en territorio español, de los beneficios que de tales normativas se deriven, si ese hijo reside en España.

A este respecto, y con motivo de la tramitación de la queja número 8906992, iniciada de oficio por esta institución, el Ministerio de Educación y Ciencia informaba mediante escrito de 14 de julio de 1989, que como consecuencia de la incorporación de España en las Comunidades Europeas, estaba siendo estudiada, tanto por dicho departamento, como por el Ministerio de Asuntos Exteriores, la procedencia de modificar el mencionado artículo 2.1. del Real Decreto 2298/83, de 28 de julio.

Sin embargo, no se ha producido hasta el momento dicha modificación.

2.º En segundo lugar, la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, considera sujeto pasivo a la persona natural o jurídica que según la ley resulta obligada al cumplimiento de las prestaciones tributarias. En este sentido, la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, dispone en su artículo 4.º.1:

«Son Sujetos pasivos del Impuesto:

a) Por obligación personal, las personas físicas que tengan su residencia habitual en territorio español...»

Esta institución considera que la obligación que todos los residentes en España deben asumir respecto del pago de determinados tributos exigidos, debe ser tomada en cuenta también a la hora de considerar si debe o no denegárseles la condición de beneficiario de beca o ayuda al estudio otorgada por el Estado español por el hecho de no poseer la nacionalidad española.

### *10.2.9.2. Aspectos procedimentales*

#### *A. Actual sistema de revisión de las becas*

El artículo 15.1 del Real Decreto 2298/83, de 28 de julio, por el que se regula el sistema de becas y otras ayudas al estudio de carácter personalizado dispone que las adjudicaciones en todo tipo de becas y ayudas al estudio podrán ser revisadas mediante expediente instruido al efecto, cuya

resolución podrá dar lugar a la pérdida del derecho a la ayuda concedida y devolución total de las cantidades indebidamente recibidas en tal concepto, cualquiera que sea la época en que la ayuda o ayudas fueran disfrutadas y dentro del período legal de prescripción, en el supuesto de concurrir ocultación o falseamiento de datos.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 20 del Real Decreto mencionado, corresponden a los órganos centrales de la Administración del Estado las tareas de verificación y control de las becas o ayudas adjudicadas.

Respecto de estas tareas de verificación y control, las órdenes ministeriales mediante las que se fijan anualmente los requisitos académicos, económicos y procedimentales para la concesión de becas y ayudas al estudio, recogen las causas y el procedimiento que debe seguirse para dictar acuerdos de revocación de tales becas.

Nos referiremos ahora únicamente a las órdenes ministeriales de 25 de abril de 1988 y 12 de junio de 1989, sobre requisitos académicos, económicos y procedimentales para la concesión de becas y ayudas al estudio para los cursos 1988-89 y 1989-90, por ser éstas las disposiciones normativas que afectan a la mayoría de los supuestos planteados ante esta institución.

El artículo 10.4 en ambas órdenes ministeriales prescribe que no podrá dictarse acuerdo de revocación de becas o ayudas al estudio sin previo trámite de vista y audiencia del interesado en el expediente, conforme a lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

En este sentido, el artículo 91 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo a que se hace referencia dispone lo siguiente: «Instruidos los expedientes, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a 10 días ni superior a 15, aleguen y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinentes».

Pues bien, pese a las previsiones legales en materia de revisión de becas, hemos podido comprobar a través de la tramitación de diversas quejas, que el procedimiento habitual para exigir la devolución de una beca supuestamente mal concedida es una simple notificación que los órganos encargados de la gestión de las mismas remiten a los adjudicatarios, en la que se les conmina a devolver cantidades que pueden llegar a 200.000 pts. en plazos que en ocasiones se reducen a 15-30 días,

En relación a estas notificaciones, cabría considerarlas dictadas por órgano manifiestamente incompetente, pues las tareas de verificación no corresponden a los órganos de gestión; dictadas prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello, dado que para dictar una resolución que pueda dar lugar a la devolución de las cantidades indebidamente recibidas debe seguirse el procedimiento establecido en las normas citadas, que exigen la previa instrucción del expediente y el trámite de vista y audiencia del interesado en el mismo; y por último, son notificaciones dictadas prescindiendo de los requisitos formales que para toda notificación exige el artículo 79.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Sin embargo, estas apreciaciones, basadas en preceptos legales y documentos oficiales, no parecen coincidir con la opinión que al respecto nos ha manifestado el Director General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa con motivo de la investigación iniciada en la queja 907015, en la que nos responde lo siguiente:

«En relación a la queja formulada por ... me cumple informarle que con fecha 24 de Febrero del pasado año le fue concedida la beca por un importe de 155.000 pts., correspondiente a los conceptos de desplazamiento (145.000 pts.) y material didáctico (10.000 pts.).

Con fecha 13 de julio, revisado su expediente de becario por el Negociado de Becas de la Delegación Provincial de Granada de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, se le comunica con fecha 19 del mismo mes y año, que no le corresponde la ayuda de desplazamiento

(145.000 pts.) por tener residencia en el Colegio Público ..., y por lo tanto, debe proceder a su devolución, pero ante su negativa, el 23 de enero de 1990, se le envía nuevo comunicado.

El procedimiento seguido ha sido el correcto y, transcurrido ampliamente el plazo concedido para la devolución de la cantidad que no le corresponde, se procederá a tenor de los artículos 10 y 11 de la Orden Ministerial de 25 de abril de 1988, sobre requisitos académicos, económicos y procedimentales para la concesión de becas y ayudas al estudio, y conforme a lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo, a la apertura de expediente de revocación de la ayuda concedida, dándole un plazo de vista y audiencia.»

De esta respuesta, así como de otras similares recibidas con ocasión de la tramitación de las quejas 8914280 y 8920106 cabe deducir que la administración considera procedente en estos supuestos acudir a una especie de «vía de hecho» exigiendo perentoriamente a los interesados la devolución de las ayudas que se consideran inadecuadamente otorgadas, de modo que tan solo se acude al procedimiento legal de revocación de la beca o ayudas al estudio si el beneficiario se resiste a atender la citada exigencia.

Por todo ello, y en virtud de las facultades que el citado artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, confiere a esta institución, en el mes de diciembre de 1990, se formuló al Director General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa la siguiente sugerencia:

« Que se practique nuevamente la revisión de las cantidades concedidas en concepto de beca a las formulantes de las quejas citadas de acuerdo al procedimiento legalmente establecido al respecto en el Real Decreto 2298/83, de 28 de julio, por el que se regula el sistema de becas y otras ayudas al estudio de carácter personalizado, en la Orden Ministerial de 25 de abril de 1988, sobre requisitos académicos, económicos y procedimentales para la concesión de becas y ayudas al estudio y en la vigente Ley de Procedimiento Administrativo.»

En el momento de la elaboración de este informe aún no se había recibido respuesta respecto de la sugerencia formulada.

#### *B. Demoras en hacer efectivo el importe de las becas*

En el año al que se refiere el presente informe se ha detectado un aumento considerable del número de quejas presentadas que hacen referencia a la excesiva demora en hacer efectivo el ingreso de la cuantía concedida en concepto de beca, desde la fecha en la que por la administración pública educativa se comunica al solicitante dicha concesión, demora que en ocasiones supone la finalización del curso académico sin obtener la ayuda. (quejas 9001031; 9009226; 9015958; 9018797; 9024178, entre otras).

Es de destacar la queja 9009226, en la que la formulante de la misma solicitó una beca para realizar estudios en el curso académico 1988-89, y le fue ingresada en el mes de octubre de 1990, es decir, transcurridos 2 cursos académicos.

En este sentido hay que tener en cuenta que cuando se produce un retraso excesivo, los eventuales perjuicios irrogados a los interesados no están cubiertos por la previsión compensatoria contenida en el artículo 45 de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977. Sin embargo, la consecuente lesión que en este aspecto puede suponer para el estudiante las demoras en hacer efectivo el pago de las becas es indudablemente mayor, y de imposible reparación, cuando aquélla se traduce en la imposibilidad de finalizar el curso académico para el que fue concedida.

Junto con lo anterior hemos observado que las demoras en ingresar la cantidad reconocida en la resolución por la que se concede la beca se agudizan cuando éstas son producto de una reclamación en

primera instancia o de un recurso de alzada, tras el cual se ha verificado que el alumno estaba, en efecto, en posesión de todas las condiciones y requisitos para obtenerla.

Por todo ello, si bien los plazos de solicitud de becas y ayudas establecidos para años anteriores han sido modificados mediante Orden de 7 de junio de 1990 con el fin de agilizar los procedimientos de gestión administrativa en una primera selección de solicitudes, sin embargo parecería procedente que se adoptaran también las oportunas medidas para que la rapidez en la percepción de los becarios de las ayudas concedidas se extienda también a los solicitantes que han obtenido su concesión en vía de reclamación, dado que tanto en aquellos, como en estos casos se demuestra la necesidad de la beca por parte del solicitante.

### 10.2.9.3. *Notificaciones administrativas en materia de becas*

#### A. *Incumplimiento del artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo*

La notificación es el modo de hacer llegar al interesado cualquier resolución, de fondo o de trámite, que afecte a sus derechos o intereses, ya sean éstos los sustantivos o los de carácter procesal que le correspondan en el curso de un expediente.

Quiere ello decir que la corrección en la forma de la notificación constituye soporte de derechos fundamentales, tales como el de ser oído, el de recurrir en vía administrativa o el de solicitar la tutela jurisdiccional.

Sin embargo, gran parte de las quejas recibidas relativas a becas y ayudas al estudio reflejan el generalizado desconocimiento, por parte de los solicitantes, del procedimiento que deben seguir para reclamar contra la cantidad concedida, así como de las causas por las que les ha sido denegada la cuantía de la beca a la que aspiraban.

En cuanto al primer aspecto, hemos comprobado que los impresos por los que se notifica al solicitante la cuantía de la beca que se le ha concedido no contienen todos los requisitos que para toda notificación administrativa se exige en el artículo 79.2 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, y en concreto la indicación de si dicha resolución es o no definitiva en la vía administrativa y, en su caso, la expresión de los recursos que contra la misma procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlo.

A este respecto hay que destacar que las becas o ayudas que pueden concederse, y cuya notificación se practica mediante idéntico impreso, pueden consistir tanto en la exención de tasas de matrícula, que no conlleva ningún ingreso en metálico, como en componentes de beca de cuantías que oscilan entre 10.000 y 504.000 pts.

De esta forma, parece suponerse que el solicitante que recibe dicho impreso, debe considerarse satisfecho por la beca cuya concesión se anuncia, sea cual sea su cuantía, aunque se considere merecedor de una beca hasta 50 veces mayor. Ello al menos es la impresión que produce el hecho de que no se le facilita información alguna sobre su derecho a usar la vía de reclamación que obviamente le asiste en caso de no estar conforme con el componente de la beca concedida.

Cabe estimar que el espíritu de la norma contenida en el citado artículo 79.2 es rodear el acto de poner a un interesado en el conocimiento de una resolución que le afecte, de una serie de garantías a fin de que, si lo considera lesivo a sus derechos, no queden éstos sin posible defensa, por lo que se exige notificación de los recursos que quepan y plazos para interponerlos.

No obstante la claridad de las exigencias legales así sintetizadas, la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa notifica las resoluciones que comunican las cuantías concedidas mediante impresos que no cumplen tales exigencias. Esta sistemática inobservancia por parte de la administración pública educativa contrasta abiertamente con la rigurosa

actitud de exigir que los recursos que contra tales notificaciones se interpongan por los interesados, sean presentados dentro de los plazos establecidos legalmente.

Esta situación es la planteada en la queja 9000849, en la que un estudiante de la Universidad Politécnica de Madrid manifiesta que recibió una notificación de la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa, en la que le comunicaban que le había sido concedida una beca en concepto de material didáctico y transporte urbano por un total de 32.000 pts. En la referida notificación, cuya copia el interesado remitió a esta institución, no se indicaba si era o no definitiva en la vía administrativa, y en su caso, la expresión de los recursos que contra la misma procedían, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos.

El interesado posteriormente dirigió una reclamación por considerarse merecedor de un mayor número de componentes de beca, entre los convocados en la Orden Ministerial de 27 de abril de 1988, reclamación que fue resuelta en sentido desestimatorio mediante notificación del Director General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa, con el siguiente contenido: «Según nos informa la Unidad de Becas de la Universidad Politécnica de Madrid no ha ejercido usted su derecho a reclamar el aumento de la cuantía dentro de los quince días primeros desde la recepción de la notificación de la concesión de su beca, de acuerdo con lo establecido en el artículo 39.2 de la Orden Ministerial de 21 de junio de 1989. Por lo tanto lamento decirle que nada puede hacerse al respecto».

Dejando a un lado el error en la norma aplicable, pues no es la citada, sino el artículo 38 de la Orden Ministerial de 25 de abril de 1988, así como el incumplimiento

de las exigencias legales que también para esta notificación exige la Ley de Procedimiento Administrativo, debe considerarse que la denegación que contiene es, cuanto menos, revisable, y así lo considera, entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 1967: «... procede rechazar la inadmisibilidad del recurso alegada por el defensor de la Administración, porque si el recurso se interpuso fuera de plazo fue porque en la notificación que se hizo al recurrente del acuerdo objeto de impugnación, no se hizo constar los recursos que contra el mismo procedían, ante qué autoridad o tribunal había de interponerlos y plazo establecido para ello, como determina el artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y requiere para su validez el artículo 59 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa».

Por otra parte, y en cuanto a la escasa información acerca del motivo en el que se ha basado la desestimación de la beca, debemos significar que, a tenor de lo reiteradamente manifestado ante esta institución por los solicitantes, una vez recibida la notificación administrativa que resuelve su solicitud deben dirigirse personalmente a los órganos encargados de la gestión y selección de solicitudes para informarse de los motivos concretos de su denegación, siendo casi siempre la información muy escasa, y en ocasiones, confusa. Ello ha provocado que con enorme frecuencia esta institución debe atender estas solicitudes de información requeridas por los aspirantes a una beca que les ha sido denegada.

#### *B. Incumplimiento del artículo 80.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo*

Las notificaciones relativas a concesiones o denegaciones de becas o ayudas al estudio, al igual que todas las notificaciones personales, pueden realizarse por cualquiera de los medios a que se refiere el artículo 80.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo, siempre que permitan «tener constancia de la recepción, de la fecha y de la identidad del acto notificado».

No obstante ello, hemos comprobado que en materia de becas, las notificaciones se practican sin observancia del procedimiento formal que dicho artículo prescribe, al establecer que: «... Si se tratase de oficio o carta, se procederá en la forma prevenida en el número 3 del artículo 66, uniéndose al expediente el resguardo del certificado».

En efecto, este tipo de notificaciones se realizan sin dejar constancia de la remisión y de la recepción postal, lo cual provoca situaciones perjudiciales para el interesado, como la planteada en la queja 9000126, en la que el solicitante, tras serle denegada la solicitud de la beca que venía disfrutando durante siete años consecutivos, por «no aportar la declaración de IRPF o cualquier otro documento acreditativo, pese a haberle sido requerido», presentó la reclamación procedente en primera instancia.

El formulante de la queja acudía a esta institución solicitando nuestra mediación al objeto de que fuera resuelta la referida reclamación dado que, según aseguraba, no había recibido respuesta a la misma. Iniciadas las actuaciones, la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa aseguraba a esta institución que la Universidad de Málaga notificó al formulante de la queja la desestimación de su reclamación, y como apoyo documental acompañaba una fotocopia de la resolución desestimatoria con sello de salida del Registro General de la Universidad de Málaga núm. 2915, fechado el 24 de abril de 1989, por lo que el plazo para recurrir en alzada contra la misma ya había expirado.

Sin embargo, no se adjuntaba a dicha resolución el resguardo del certificado que permitiera tener constancia de la recepción del acto notificado, tal y como prescribe el artículo 80.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

En consecuencia, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta institución, formulamos al Director General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa la siguiente sugerencia:

«Que en caso de que en el expediente del formulante de la queja no conste ningún documento que permita tener constancia de la recepción de la resolución fechada el 18 de abril de 1989, se practique nuevamente la notificación de la misma, con estricta observancia de lo previsto en los artículos 80 y 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo.»

En el momento de redactar el presente informe nos encontramos a la espera de la contestación que deba recaer sobre la sugerencia formulada.

Igualmente cabe destacar la situación planteada en la queja 9024130, en la que el solicitante de la beca tras reclamar ante la administración educativa contra la cuantía que le fue ingresada en su cuenta de la Caja Postal, no le fue aceptada su reclamación, «por no ir acompañada de la credencial de becario», credencial que si bien el solicitante asegura que nunca recibió, sin embargo no pudo demostrarlo hasta que, tras numerosas gestiones personales, la credencial fue hallada en el departamento de becas de su universidad, desde donde no le había sido convenientemente notificada.

Una vez en posesión de la credencial, presentó nuevamente la oportuna reclamación. Esta vez fue inadmitida «por haberse presentado fuera de plazo».

Independientemente de las actuaciones que de forma individual está practicando esta institución con ocasión de la tramitación de las mencionadas quejas, debe estimarse consecuencia de lo expuesto la procedencia de instruir a los servicios administrativos en materia de becas sobre la necesidad de practicar las notificaciones, en los supuestos correspondientes, con estricta observancia de lo previsto en los artículos 80 y 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

### *C. Demoras en la tramitación de los recursos administrativos en materia de becas y ayudas al estudio*

La Orden Ministerial de 7 de junio de 1990, sobre requisitos académicos, económicos y procedimentales para la concesión de becas y ayudas al estudio dispone en su artículo 37.3 que los



alumnos cuya solicitud haya sido objeto de denegación inicialmente o como resultado de la reclamación formulada, podrán interponer recurso de alzada ante el Ministerio de Educación y Ciencia, que será sustanciado por el Director General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa por delegación del Ministro del Departamento.

Como ya se expresa en otro apartado del presente informe, durante el año 1990 han sido frecuentes las quejas por retrasos en la resolución de recursos en materias referidas a la concesión de becas y ayudas al estudio. En estos casos, una vez verificado que ya han transcurrido con exceso los plazos legales para resolver el recurso de que se trate, solicitamos la información pertinente a la Dirección General, con el objeto de conocer los motivos que estén causando la demora en resolver el citado recurso, así como las previsiones existentes para dictar la obligatoria resolución expresa.

Son frecuentes las respuestas de dicho órgano directivo en las que la información que se nos traslada se limita a significarnos que debido al volumen de recursos pendientes, su resolución se hace por riguroso orden de entrada (quejas 9007371; 9007189; etc.) Con el fin de conocer el alcance de este problema, así como la situación que efectivamente se esté dando en la Dirección General citada, como servicio encargado de la resolución de recursos administrativos en materia de becas y ayudas al estudio, hemos solicitado de la Secretaría de Estado de Educación un informe acerca de las previsiones que existan en orden a agilizar y poner al día este servicio y las dotaciones personales con las que cuenten, así como aquellas otras que se estimen necesarias para una adecuada prestación de este servicio.

#### *D. Atención prestada a algunas comunicaciones e investigaciones iniciadas por el Defensor del Pueblo en materia de becas y ayudas al estudio*

Con cierta frecuencia la tramitación de quejas trasladadas a la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa se ven innecesariamente dilatadas en el tiempo debido a que el órgano consultado no responde a nuestras solicitudes de informe en los términos requeridos.

Parece oportuno hacer constar que cuando desde esta institución se promueve una investigación para el esclarecimiento de los supuestos en los que se basa una queja en materia de becas, lo hace con la intención de obtener información concreta de tales supuestos, ya traten de presuntos errores administrativos en la valoración de situaciones económicas personales o académicas acreditadas por los particulares, o de incorrecciones puramente formales o procedimentales, con el fin de contrastarlos con los hechos denunciados en las quejas presentadas, así como valorar el resultado de la comprobación que en su caso efectúe la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa acerca de todas las cuestiones contenidas en nuestros escritos.

Sin embargo, repetidamente la respuesta que se recibe de la mencionada Dirección General no nos permite sino conocer el uso que el interesado está efectuando de la vía de recurso respecto de la beca solicitada, o simplemente el contenido de la resolución administrativa que finaliza el expediente administrativo del solicitante.

Claro ejemplo de lo dicho se refleja, entre otras, en la queja 8909637 planteada por una solicitante de beca a la que le ha sido denegada la ayuda por razón de distancia por «tener casa propia en la localidad de Cáceres donde existen centros para cursar estudios de Bachillerato». Una vez comprobado que la residencia familiar habitual de la solicitante se encontraba a 125 km. de Cáceres, y a 17 km. del centro donde cursaba BUP, esta institución consideró, y así se lo hizo saber a la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa, que, teniendo en cuenta el contenido del artículo 5.3 de la Orden Ministerial de 16 de junio de 1989, la interesada podría estar en posesión de los requisitos exigidos para obtener la ayuda por razón de distancia que le había sido denegada, motivo por el cual se admitía a trámite la queja y se solicitaba un informe escrito al respecto.

Como fácilmente podía deducirse de la simple lectura de nuestro escrito, el motivo por el que se iniciaba la investigación se basaba en que, a juicio de esta institución, las circunstancias personales de la solicitante de la beca podrían haber sido valoradas incorrectamente por la unidad correspondiente de gestión de becas, así como erróneamente aplicados los preceptos contenidos en la Orden Ministerial de 16 de junio de 1989, en lo que respecta a la ayuda por razón de distancia, y en concreto, el citado artículo 53 de la mencionada norma.

Junto con ello, al trasladar la citada queja a la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa esta institución pretendía que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, se procediera a elaborar por el jefe del citado órgano un informe escrito sobre, al menos, los supuestos contenidos en nuestra comunicación, una vez valorados y en su caso comprobados por dicha administración pública, con el fin de que, si tales supuestas irregularidades fueran observadas, se procediera a su corrección.

Sin embargo, la respuesta que se recibió del órgano consultado se limitó a informar que: «En contestación a la queja formulada por... me cumple informarle que debido al volumen de recursos pendientes, su resolución se hace por riguroso orden de entrada. Tan pronto dicho recurso se resuelva, se comunicará rápidamente a ese organismo».

Teniendo en cuenta que evidentemente dicho escrito no daba cumplida contestación a nuestra solicitud, la cual no se refería a recurso alguno, dirigimos al mismo órgano una nueva comunicación, en la que, tras no dar conformidad al informe recibido, rogábamos la remisión de un informe que nos permitiera valorar el resultado de la comprobación que se efectuara acerca de las cuestiones contenidas en nuestro escrito, recordándole especialmente la obligación de todos los poderes públicos de prestar auxilio a esta institución con carácter preferente y urgente en sus investigaciones.

La respuesta posteriormente remitida por el Director General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa volvió a informarnos exclusivamente de la tramitación del recurso que al parecer presentó el solicitante, y no contenía referencia alguna a las cuestiones requeridas expresamente.

Lo anterior motivó un nuevo y tercer escrito de esta institución constitucional al mencionado organismo, en el que detenidamente se especificaban los motivos de nuestra intervención y se indicaba expresamente que en caso de que este último escrito no fuera adecuadamente atendido, ello podría ser considerado por el Defensor del Pueblo como una actitud hostil y entorpecedora de sus funciones.

Con independencia de las actuaciones de carácter puntual que motiven este tipo de respuestas, cabría deducir de ellas una clara falta de atención por parte de este órgano directivo a los requerimientos que esta institución constitucional efectúa, al amparo de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

En atención de cuantas consideraciones y reflexiones se han puesto de manifiesto en los apartados que anteceden, relativos a diversos aspectos del sistema de concesión de becas o ayudas al estudio, y sin perjuicio de las actuaciones y resoluciones de carácter individual practicadas con ocasión de la tramitación de las quejas afectadas, en el mes de diciembre de 1990 esta institución ha formuló al Ministro de Educación y Ciencia las siguientes recomendaciones:

«1. Que se modifique el contenido del artículo 2.1 del Real Decreto 2298/83, de 28 de Julio, por el que se regula el sistema de becas y otras ayudas al estudio de carácter personalizado, con el fin de que no se excluya de los beneficios que se deriven de la normativa reguladora de las ayudas al estudio a los hijos de un nacional de un Estado miembro de la Comunidad Económica Europea que esté o haya estado empleado en el territorio español, o a los residentes en España, por el hecho de no estar en posesión de la nacionalidad española.

2. Que las resoluciones que puedan dar lugar a la pérdida del derecho a la ayuda concedida y a la devolución de las cantidades recibidas indebidamente se dicten respetando el procedimiento legalmente establecido.

3. Que se agilice el procedimiento para hacer efectivo el ingreso de las cuantías concedidas en concepto de beca.

4. Que en las notificaciones administrativas en materia de becas y ayudas al estudio se dé cumplimiento a los requisitos formales y procedimentales exigidos en los artículos 79.2 y 80.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958.

5. Que las comunicaciones e investigaciones que esta institución constitucional promueva ante la administración pública educativa en materia de becas y ayudas al estudio sean atendidas con estricta observancia de lo establecido en la Ley Orgánica 3/198 1, de 6 de abril, antes citada.»

En fecha reciente se ha recibido la contestación del Ministro de Educación y Ciencia en relación a las recomendaciones formuladas, mediante escrito con el siguiente contenido:

«Como contestación al escrito de esa Alta institución de fecha 27 de diciembre de 1990, en el que se interesa informe de este Departamento acerca de determinadas cuestiones en materia de becas y ayudas al estudio y en el cual se formulan varias recomendaciones respecto de las mismas, pongo en conocimiento de V.E. lo siguiente:

1. Como se señala en el escrito de esa institución hace ya algún tiempo que este Departamento anunció que estaba procediendo, en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores, al estudio de la modificación de la normativa reguladora de las becas y ayudas al estudio, como consecuencia de la incorporación de España a las Comunidades Europeas, en cumplimiento de los mandatos contenidos en el Reglamento de las Comunidades Europeas núm. 1612/68, de 15 de octubre, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad. La razón de que, hasta el momento, la misma no se haya producido, obedece a que resulta imprescindible esperar al desarrollo reglamentario de la LOGSE en los aspectos relativos a la compensación de desequilibrios, en el marco de la actual distribución de competencias entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, pero se significa que ya se está trabajando en ello.

No obstante, y, en cumplimiento del mandato contenido en el citado Reglamento en relación con las becas y ayudas que concede el Estado, desde el curso 1989/90 se vienen atendiendo todas las solicitudes presentadas por los alumnos que reúnen las restantes condiciones previstas en las respectivas convocatorias, ello sin perjuicio del aludido desarrollo normativo.

2. Este Departamento entiende que, indudablemente, las resoluciones que puedan dar lugar a la pérdida del derecho a la ayuda concedida y a la devolución de las cantidades recibidas indebidamente han de dictarse siguiendo escrupulosamente el procedimiento legalmente establecido. No obstante, en aquellos supuestos en que la cantidad indebidamente abonada se ha debido a un error material o informático de la Administración, y a fin de causar el menor perjuicio posible a los becarios que aún no han hecho efectiva su beca, puede resultar conveniente ponerlo en conocimiento del interesado, para que, tan pronto se detecte el mismo, éste pueda voluntariamente reintegrar dicha cantidad.

En este sentido se está trabajando por la Subdirección General de Becas y Ayudas al Estudio en la normalización de las notificaciones a los interesados, para evitar los problemas descritos, a los que también se alude en el escrito de esa Alta institución y a los efectos de que no se produzca ninguna descoordinación entre las que se remiten por las distintas unidades implicadas o en la forma en que las mismas se producen.

3. En cuanto a la agilización del proceso de concesión y abono de las becas, ha de señalarse que, a este objetivo han ido encaminadas muchas de las modificaciones introducidas en el procedimiento de gestión; así: la introducción en el curso 1988/89 en el nivel universitario de la concesión de becas

por ciclos académicos, que, una vez evaluado, se extenderá en el próximo curso 1991/92 a los niveles de Enseñanzas Medias, la modificación del plazo de presentación de solicitudes para los alumnos que aprueban la totalidad de las asignaturas en la convocatoria de junio, la creación de la figura del «tutor de becarios» como responsable en los centros de niveles medios de asegurar la información y el asesoramiento debido a los becarios, el cumplimiento de los plazos, etcétera.

En cuanto al libramiento efectivo de los fondos, se han adoptado dos medidas tendentes también a agilizarlos en lo posible: de un lado, se han incluidos los créditos destinados al pago de las becas entre los que se libran A justificar procedimiento que resulta más rápido que el tradicional de pagos en firme; y, de otro, se ha obtenido un tratamiento especial de estos créditos dentro del Plan de Disposición de Fondos del Tesoro Público. Por otra parte, se han solicitado del Ministerio de Economía y Hacienda que, en el marco de dicho Plan, se dé un tratamiento prioritario al pago de las becas, como es el caso de las nóminas, pensiones, prestaciones por desempleo, etc. Si estas propuestas fueran aceptadas, sin duda mejoraría sustancialmente el proceso de abono de las mismas.

4. Por lo que se refiere a las recomendaciones formuladas en el escrito de V.E. en relación con las notificaciones de concesión de becas y ayudas al estudio, aparte de las modificaciones ya introducidas igualmente a sugerencia de esa Alta institución (básicamente referidas a la información sobre posibles recursos o reclamaciones, así como a los plazos para las mismas y órganos ante quien deben interponerse), se está estudiando la posibilidad de que las citadas notificaciones se remitan por medio de correo certificado y con acuse de recibo, para lo cual se realizan las gestiones oportunas ante la Dirección General de Correos y Telégrafos a fin de buscar la solución idónea, habida cuenta de que el volumen de las enviadas en 1990 ascendió a 1.500.000.

De los datos expuestos puede concluirse que existen expectativas más que razonables de que se produzca en los próximos meses una mejora sustancial en el desarrollo de los procedimientos a que se refiere el escrito de V.E.»

#### 10.2.10. *Retribuciones de los funcionarios públicos docentes universitarios*

Un numeroso grupo de profesores universitarios se han dirigieron individualmente a esta institución manifestando que la aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional sexta del Real Decreto 1086/1989, de 28 de Agosto, sobre retribuciones del profesorado universitario se estaba interpretando de forma desigual por parte de las distintas universidades españolas, en lo que respecta al reconocimiento de los méritos docentes de los profesores.

En concreto manifestaban que en algunas universidades, a los Catedráticos de Escuelas Universitarias y Profesores Titulares de Universidad, integrados en la universidad en virtud del Real Decreto 1074/1978, procedentes de Institutos de Enseñanza Media les es reconocido el período de actividad docente anterior a su integración (Universidad de Salamanca, Autónoma, Complutense y Politécnica de Madrid y Valencia), y en otras, no les es reconocido dicho período (Universidades de Oviedo y Santander).

De los datos y documentos que algunos de los profesores universitarios afectados remitían a esta institución parecía deducirse que era intención de la Dirección General de Enseñanza Superior del Ministerio de Educación y Ciencia promover una posible clarificación de lo dispuesto en varios preceptos del Real Decreto 1086/89, de 28 de Agosto, entre los que quedaría contemplado el supuesto planteado.

En consecuencia esta institución se dirigió a dicho organismo administrativo con el fin de obtener la mayor información posible al respecto.

En contestación a ello la Dirección General de Enseñanza Superior mediante escrito de 1 de Octubre de 1990 informó a esta institución en los siguientes términos:

«En contestación a su escrito solicitando información sobre la intención de esta Dirección General de promover una posible clarificación de lo dispuesto en varios preceptos del Real Decreto 1086/1989, de 25 de Agosto, habida cuenta de las distintas interpretaciones que, según indica, se están dando por parte de las Universidades, en lo referente al reconocimiento de los méritos docentes del profesorado; le comunico que no parece necesario, a nuestro juicio, promover una interpretación de una norma de cuya exposición de motivos y articulado se desprende, con claridad, su finalidad de adecuar el régimen retributivo previsto en la Ley de 2 de agosto de 1984 a las «peculiaridades del personal docente universitario, estableciendo ... un mecanismo incentivador de la labor docente e investigadora individualizada Su ámbito de aplicación es, por tanto, para el personal docente que presta sus servicios en la Universidad, retribuyendo la actividad que se realiza en la misma y sujetando también a normas especiales la desarrollada anteriormente a la entrada en vigor del repetido Real Decreto, siempre que en ese momento se ocupe una plaza como funcionario de carrera de cualquiera de los Cuerpos docentes universitarios.

Como consecuencia de ello, no se puede aplicar dicho Real Decreto para valorar una actividad docente realizada fuera del ámbito universitario. A mayor abundamiento, no hay que olvidar que la evaluación de dicha actividad se realiza por la propia Universidad donde se han prestado servicios, al amparo del artículo 3 del Real Decreto, escapando, por tanto, de la competencia de la Universidad valorar la actividad realizada fuera de la misma. De lo que se deduce que la actividad desarrollada por Catedráticos y Profesores Titulares, a los que hace alusión, cuando pertenecían al Cuerpo de Profesores de Enseñanzas Medias, no puede ser objeto de retribución, por aplicación del tantas veces citado Real Decreto que sólo, como hemos visto, se refiere a la actividad docente universitaria.

Cualquier indebida aplicación de esta norma, por parte de las Universidades, debe ser considerada infracción del ordenamiento jurídico, y por ello susceptible de impugnación, de acuerdo con la legislación vigente.

No obstante, por parte de esta Dirección General se efectuarán los oportunos requerimientos a las Universidades, para intentar subsanar estas anomalías. »

A la luz del contenido del informe recibido, esta institución consideró suficiente la actuación prevista desde la Dirección General y ante las universidades que estaban actuando erróneamente, con el fin de subsanar las anomalías detectadas, por lo que quedaron concluidas las actuaciones iniciadas, informando de todo ello a los profesores universitarios afectados.

## 11. CULTURA Y DEPORTES

### 11.1. *Cultura*

La Constitución española atribuye a los poderes públicos la promoción, el enriquecimiento y la tutela de la vida cultural. Junto con ello, proclama el derecho de acceso a la cultura como principio inspirador de la actividad pública en esta materia.

Ello implica la exigencia de una constante actividad pública en orden al desarrollo cultural, que comprende tanto la protección de los bienes culturales, como el fomento y promoción de los servicios públicos de esta índole, y cuyos destinatarios son todos los ciudadanos, sin discriminación.

En cuanto a los poderes públicos implicados, el Estado en materia de defensa de patrimonio cultural, artístico y monumental, y las comunidades autónomas sobre las competencias asumidas en relación con museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma, el fomento de la cultura, de la investigación y en su caso de la enseñanza de la lengua autonómica, deben aceptar la responsabilidad de remover los obstáculos económicos y sociales que se opongan al acceso de todos a la cultura, partiendo de la organización, puesta en funcionamiento y tutela de los servicios públicos afectados.

Durante el año 1990 el Defensor del Pueblo ha recibido escasas quejas referentes a las actuaciones de las administraciones públicas en materia de cultura.

Este reducido número de denuncias, menor que el de años precedentes, nos podría hacer suponer que la mayoría de los ciudadanos españoles consideran alcanzados todos los objetivos que en materia de cultura se pudieran llegar a desear.

Sin embargo, si asumimos que las exigencias por parte de los ciudadanos sobre el acceso a la cultura requieren el previo conocimiento individual de los beneficios que este derecho constitucional conlleva, cabe negar que la referencia numérica mencionada pueda reflejar en alguna medida el sentir de la mayoría de los administrados, o el resultado de la actividad pública en el cumplimiento de este mandato constitucional.

Su defensa, conservación del patrimonio cultural español y difusión, es una actividad sin duda compleja y cara que ha estado largo tiempo descuidada. Los ciudadanos españoles parecemos tener poco asentada la idea de que los bienes públicos son de «todos» y que «todos» tenemos derecho y obligación de participar en su cuidado.

Dicho esto, ha de significarse que la mayoría de los asuntos planteados en las quejas recibidas no motivaron el inicio de actuaciones de esta institución, por tener su origen tan solo en una cierta falta de información de los interesados acerca del contenido de diversos preceptos de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual, así como de otros aspectos derivados de la aplicación de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y de algunas de sus normas reglamentarias de desarrollo.

Sí motivaron, sin embargo, el inicio de actuaciones de esta institución entre otras las denuncias contenidas en varias quejas planteadas individualmente por ciudadanos que revelaban el deficiente servicio bibliotecario prestado en algunos lugares del territorio español, una de las cuales se produjo este año y otras varias en años anteriores.

Los datos y resultados obtenidos de las investigaciones practicadas hasta el momento en este aspecto nos hace dudar de que la situación actual del sistema bibliotecario español sea la deseable, y ello a pesar de que tanto la normativa estatal como la autonómica que impera en aquellas comunidades que han asumido competencias en la materia, respetan y estimulan el derecho que tiene todo ciudadano a disfrutar de un sistema bibliotecario plenamente eficaz.

En este sentido debe señalarse la importancia que para dar efectividad al mandato constitucional del acceso a la cultura en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos, puede suponer la

promoción de la lectura, función esencial entre las encomendadas a las bibliotecas, así como el conocimiento de los bienes del patrimonio bibliográfico que en ellas se contienen.

Por ese motivo está siendo objeto de estudio por esta institución constitucional la posibilidad de iniciar de oficio una investigación de carácter general para conocer con exactitud la situación real de la prestación del servicio bibliotecario en España, y recomendar la adopción de las medidas que estimemos necesarias.

Finalmente, y respecto a las quejas en materia de cultura recibidas en años anteriores y cuya tramitación ha continuado en 1990, debe reconocerse a los poderes públicos consultados la mejor disposición y colaboración con esta institución constitucional, a excepción de casos puntuales como el planteado en la tramitación de la queja 8813203, presentada por el Alcalde de Muriel de Zarpardiel (Valladolid).

El formulante de la queja puso en diciembre de 1988 en conocimiento de esta institución que las obras de restauración de la iglesia mudéjar del siglo XIII de dicha localidad, declarada en 1981 monumento histórico-artístico, que habían sido iniciadas en mayo de 1985, fueron paralizadas en septiembre de 1986 sin haber llegado a su finalización produciendo perjuicios irreparables en su integridad la demora en dar continuación a las mismas.

Teniendo en cuenta que la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León confiere a esta comunidad competencia exclusiva en materia de patrimonio histórico de interés para la comunidad, se admitió la queja y se trasladó a la Consejería de Cultura de la Junta de Castilla y León en enero de 1989.

En marzo de 1989 el órgano consultado remitió a esta institución informe comunicando los motivos por los que no habían sido ejecutadas las obras de restauración del citado monumento.

Junto a lo anterior, la Consejería citada nos informaba que siendo consciente de que el abandono de las obras suponía un mayor deterioro del edificio, habían sido completados los proyectos de restauración inicialmente elaborados, incorporando nuevas unidades que permitieran completar la restauración del inmueble, estando previstas para el primer trimestre del año 1989 la adjudicación de las obras de emergencia.

Dando continuación a las investigaciones iniciadas, esta institución dirigió al mismo organismo un escrito de fecha 4 de mayo de 1989 en el que solicitábamos nos comunicaran la efectiva realización de las actuaciones iniciadas cuya ejecución estaba prevista para el primer trimestre de 1989.

Al no recibir la información interesada se reiteró la misma con fechas 9 de octubre de 1989 y 20 de marzo de 1990.

En abril de 1990 se recibió un escrito del Consejero de Cultura en el que, sin dar contestación a nuestros tres anteriores requerimientos, se nos daba traslado de una copia del informe ya remitido con anterioridad, y de cuya recepción esta institución ya había dado conocimiento al citado órgano.

Considerando tal actitud entorpecedora de la labor del Defensor del Pueblo, mediante escrito de mayo de 1990 requerimos personalmente al Consejero de Cultura de la Junta de Castilla y León para que en el improrrogable plazo de 10 días nos fuera remitido un informe escrito y documentado en relación con las cuestiones planteadas por esta institución y que habían quedado desatendidas.

La falta de respuesta a este último requerimiento, expresiva de la obstinada oposición del Consejero de Cultura de Castilla y León a cumplir con el deber legal que le impone el artículo 18.1 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo ha provocado la inclusión en el presente informe de los hechos puestos de manifiesto.

Cabe destacar también en este apartado los hechos ocurridos en la ciudad de Córdoba, y puestos en conocimiento de esta institución por un ciudadano, en su calidad de Senador, relativos al incendio ocurrido en la iglesia de la Magdalena de dicha localidad en la que al parecer se estaban practicando diversos trabajos de restauración por los organismos públicos competentes.

Según se manifestaba por el promovente, como consecuencia de este incidente había quedado derruida la techumbre de la nave central del citado monumento, que data del siglo XIII.

Teniendo en cuenta que los hechos denunciados habían sido trasladados por el interesado en su calidad de Senador, y en atención al contenido del artículo 10.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta institución, procedimos a ponerlos en octubre de 1990, en conocimiento del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Córdoba y del Consejero de Cultura de la Junta de Andalucía, con el fin de que nos fuera remitido un informe escrito en relación a los hechos denunciados, así como a las medidas adoptadas al respecto.

Al no recibir tal información y transcurrido el plazo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, fue reiterada por esta institución mediante escrito de 20 de febrero de 1991, haciendo mención expresa de la obligación de todos los poderes públicos de prestar auxilio al Defensor del Pueblo con carácter preferente y urgente en sus investigaciones.

Sin embargo, hasta el día de la elaboración del presente informe no se ha recibido el informe de referencia ni ninguna comunicación de los órganos consultados que justifique tal retraso, por lo que en el momento actual estamos procediendo a estudiar la posibilidad de adoptar las medidas que al respecto prevé la Ley Orgánica 3/1981.

## 11.2. *Deportes*

Variadas han sido las quejas recibidas en la institución que tenían por objeto el desarrollo y la organización de la práctica deportiva en sus múltiples manifestaciones, actividad ésta cuya importancia viene recogida en el conjunto de principios rectores de la política social y económica incluidos en el capítulo tercero del Título 1 de la Constitución, cuyo artículo 43.3 señala que: «Los poderes públicos fomentaran la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo, facilitarán la adecuada utilización del ocio».

Todas las quejas admitidas a trámite (89760; 891068; 892150; 8911580 y 8810524) han obtenido una respuesta adecuada por parte de las diversas administraciones responsables, tanto la Administración del Estado, a través del Consejo Superior de Deportes, como las comunidades autónomas competentes en su ámbito territorial respectivo, e incluso por parte de las federaciones deportivas las cuales, aún estando configuradas como entidades de naturaleza jurídico-privada, tienen atribuidas funciones públicas de carácter administrativo y por tanto se encuentran sujetas a la tutela de la Administración y a un control de su actuación por parte de esta institución a la luz de lo dispuesto en el artículo 9.1 de nuestra Ley Orgánica reguladora.

Como excepción a las favorables respuestas recibidas en esta materia, ha de consignarse la actuación de la Federación Gallega de Atletismo con ocasión de la queja 8910968, cuyo desarrollo queda debidamente reflejado en el escrito de conclusión de la queja dirigido al Presidente de la misma y cuya transcripción literal nos releva de ulteriores precisiones:

«Primera. La presente queja fue admitida en base a las alegaciones del promovente de la misma que fueron reflejadas en el escrito de tramitación de 3 de noviembre de 1989, según las cuales el interesado y trece árbitros más de Vigo habían sido suspendidos en su actuación a partir del mes de mayo de 1989, sin comunicación formal al efecto, y sin que se les hubiere instruido el necesario expediente disciplinario que, eventualmente, pudiere justificar dicha sanción, que, por otra parte, y según afirmaba el promovente, se había adoptado como reacción ante una carta hecha pública por el colectivo sancionado, exponiendo su disconformidad con el nombramiento de la Delegada del Comité Gallego de Jueces en Vigo, efectuado, al parecer, al margen de las previsiones reglamentarias.



Segunda. Considerando que los anteriores hechos pudieran configurar una actuación irregular por parte de los órganos implicados dependientes de esa Federación, mediante la anteriormente citada comunicación de 3 de noviembre de 1989, se solicitó informe sobre los diversos extremos alegados por el promovente, así como sobre la situación en aquel momento del conflicto puesto de manifiesto por el mismo.

Tercera. En su primera contestación de 24 de noviembre de 1989, se nos informaba que D. ... y Dña. ... habían sido objeto de un expediente disciplinario resuelto por el Comité de Jurisdicción y Competición de esa Federación Gallega de Atletismo, imponiéndoles la sanción de suspensión por un mes, haciéndose constar que dicho expediente no había sido causado por los motivos señalados por el promovente, sino por insultos dirigidos en una competición a la delegada del Comité de Jueces de Vigo.

Asimismo se nos informaba que respecto de los otros jueces implicados no existía sanción alguna oficial pues no habían sido objeto de expediente.

Cuarta. Considerando que el informe recibido no respondía a los extremos que dieron lugar a la admisión a trámite de la queja que, como ya se ha dicho, no eran otros que la sanción de hecho impuesta al compareciente y a

otros trece árbitros, plasmada en un veto para su actuación como jueces árbitros en las diversas pruebas de atletismo celebradas durante el verano de 1989, se acordó solicitarle nuevo informe sobre el particular, mediante comunicación de 5 de enero de 1990, a la que se adjuntaba, como prueba de lo alegado, escrito de 26 de julio de 1989 dirigido por D. Presidente del Comité Gallego de Jueces a la Delegada de dicho Comité en Vigo del siguiente tenor literal:

“Por expresa recomendación del Presidente del Comité Gallego de Competición y Jurisdicción de la Federación Gallega de Atletismo me dirijo a usted al objeto de solicitarle que deje sin efecto el contenido de mi anterior escrito, de fecha 30.5.89, en el que recogía el ruego de la no inclusión de catorce jueces de esa Delegación en los jurados técnicos de las diferentes competiciones a celebrar en Vigo.

Lo que consecuentemente, debe ser notificado a los interesados en la misma forma que se hizo con el escrito antes citado.”

Quinta. Por el Secretario General de esa Federación, con fecha 20 de marzo de 1990, se nos remite informe aludiendo, de nuevo, exclusivamente al expediente disciplinario incoado a dos de los jueces, sin incluir referencia alguna a la actuación del Presidente del Comité Gallego de Jueces y la Delegada del mismo en Vigo plasmada, como ha quedado demostrado en el apartado anterior, en un veto a catorce árbitros, actuación ésta, que no nos cansaremos de repetir era la que había originado la admisión a trámite de la queja.

Sexta. Constatada la nueva elusión de respuesta sobre el objeto de la queja, con fecha 31 de mayo pasado, le dirigimos a usted otra comunicación reiterándole por tercera vez los hechos sobre los que estaba abierta nuestra investigación y de la que se desprendía que catorce árbitros de la Delegación de Vigo habían sido sancionados de hecho con una suspensión de funciones, por una actuación del Comité Gallego de Jueces, presumiblemente contraria al ordenamiento vigente en la materia, y en concreto a las previsiones del Reglamento de Régimen Disciplinario de esa Federación.

Séptima. La anterior conclusión sobre presunta arbitrariedad del mencionado Comité así como el resto de las consideraciones vertidas en nuestra última comunicación quedaban documentadas en cinco anexos que se adjuntaban conforme al siguiente índice:

1.º Escrito del Presidente del Comité Gallego de Jueces de 30.5.89, ordenando la no inclusión en los Jurados Técnicos de las competiciones de catorce árbitros de Vigo, entre ellos el reclamante.

2.º Escrito de los interesados de 10.6.89 dirigido al Comité de Jueces de Atletismo, adjuntando fotocopia del anterior acuerdo denunciando su ilegalidad y solicitando, en consecuencia, su revocación y la iniciación de un expediente disciplinario contra los responsables del mismo.

3.º Escrito de los promoventes de 10.6.89 dirigido a esa Federación adjuntando copia del acuerdo impugnado y solicitando su urgente elevación al Comité de Disciplina por si fuere constitutivo de falta.

4.º Escrito de 27 .7 .89 del Presidente del Comité Gallego de Jueces ordenando a la Delegada de Vigo, que deje sin efecto el acuerdo de veto anterior.

5.º Escrito de 28.9.89 de los interesados al Comité de Disciplina de la Federación Española de Atletismo reiterando las denuncias presentadas mediante los documentos numerados con los ordinales segundo y tercero que anteceden, sin haber sido atendidas.

A la vista de todo lo anteriormente expuesto sorprende a esta institución el tajante rechazo que se hace en el apartado primero de su informe de referencia, respecto de la relación fáctica contenida en nuestra anterior comunicación a la que se tacha de carente de soporte argumental y probatorio de ninguna clase.

Frente a tan categórica descalificación la evidencia de los hechos demuestra que por una arbitraria decisión del Comité Gallego de jueces, catorce árbitros de Vigo fueron vetados para su participación en las pruebas de atletismo celebradas durante el verano de 1989, imponiéndoles de esa forma, y como tantas veces hemos repetido, una sanción de hecho al margen del procedimiento disciplinario establecido.

El citado acuerdo, adoptado el 30 de mayo de 1989, fue revocado el 26 de julio siguiente, no obstante lo cual se mantuvo en vigor al menos hasta el 3 de septiembre, por decisión de la Delegada de dicho Comité en Vigo, según reconoce la misma por escrito enviado al Secretario del Comité, fechada en el registro de entrada de esa Federación el 2 de enero de 1990, una copia del cual ha sido aportado al expediente por el propio promovente.

Dicha conducta absolutamente irregular ha quedado impune no obstante las reiteradas denuncias planteadas por los afectados, bien directamente ante esa Federación, bien mediante la formalización de la presente queja, a lo largo de cuya tramitación, y como ya ha quedado suficientemente demostrado, esa Federación se ha obstinado en negarnos la menor información sobre los hechos planteados en la misma en una actitud contumaz de referir los informes emitidos a hechos posteriores ajenos a aquellos cuya investigación nos movió a admitir la queja.

Dicha contumacia es la única explicación posible a las afirmaciones que se contienen en el apartado segundo de su informe de referencia, en el que se llega a concluir literalmente que "... la actuación del Comité Gallego de Jueces no solamente no puede ser objeto de depuración de responsabilidad alguna, sino que, todo lo contrario, se ha desarrollado en todo momento dentro de los más exquisitos límites de prudencia y del servicio a los fines estatutarios de esta Federación Gallega de Atletismo", o aquella otra en la que se dice que "La fundamentación jurídica que puede avalar la actuación del Comité de Jueces es la contenida en el Decreto 184/1985, del Comité de Disciplina Deportiva de la Junta de Galicia que, independientemente de los derechos individuales que corresponden a los sancionados (sic) no requiere la previa incoación de expediente".

Semejante afirmación, además de resultar ininteligible en lo que queda subrayado, carece del menor fundamento como se desprende de un somero análisis de la disposición invocada, que no contiene precepto alguno que autorice la imposición de sanciones por la vía de hecho, como, por otra parte, no podía ser de otra forma.

Finalmente, y puntualizando el apartado segundo b) de su repetido informe, hemos de significarle que esta institución aparece configurada como un instrumento de fiscalización del respeto a la Constitución y a la Ley por parte de la Administración, y por extensión por parte de aquellas personas jurídicas que como las Federaciones deportivas son titulares de funciones públicas delegadas.

Así el artículo 9.1.º de nuestra Ley Orgánica reguladora dispone que "El Defensor del Pueblo podrá iniciar y proseguir de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al

esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración Pública y sus agentes, en relación con los ciudadanos a la luz de lo dispuesto en el art. 103.1.º de la Constitución y el respeto debido a los derechos proclamados en su Título 1º.

Tampoco parece ocioso, dada la actitud contraria mostrada por esa Federación, recordar la amplitud con la que en el referido art. 103.1º CE se exige que la actividad de la Administración Pública, y volvemos a repetir aquellas otras personas que ejercen funciones públicas delegadas, se realice “con sometimiento pleno a la ley y al derecho», exigencia que como ha quedado demostrado no se ha cumplido en el presente caso.

Es evidente que nuestras resoluciones, a diferencia de lo que sucede con las sentencias judiciales firmes, carecen de fuerza ejecutiva, pero no es menos cierto que corresponde a cada interesado, en el uso de su libertad de actuación elegir la vía que considere más oportuna para ejercitar su acción, aún a sabiendas del distinto alcance de las resoluciones que pudiera obtener en reconocimiento de su pretensión, según cual fuere la vía escogida.

En cualquier caso la falta de ejecutividad de nuestras resoluciones no puede justificar en modo alguno la negativa de esa Federación a remitirnos información sobre los extremos concretos a que se contrae la queja, contraviniendo la obligación de auxiliar con carácter preferente y urgente al Defensor del Pueblo en sus investigaciones.

En ese sentido le significamos que el artículo 24 de la Ley Orgánica reguladora de esta Institución dispone que la persistencia en una actitud hostil o entorpecedora de la labor de investigación del Defensor del Pueblo por parte de cualquier Organismo deberá tener su reflejo en la sección correspondiente del informe anual, y en consecuencia, considerando que concurre en el presente tal circunstancia procederemos a destacar este asunto en el próximo informe a las Cortes Generales, siendo de aplicación asimismo lo dispuesto en el artículo 18.2 de dicha norma legal en cuanto a los efectos de publicidad, y todo ello sin perjuicio de las posteriores actuaciones que en derecho procedieren.»

## 12. ADMINISTRACION MILITAR

### 12.1. *Servicio Militar*

Esta institución ha continuado en la línea de años anteriores de proceder a la investigación de las quejas presentadas por los soldados y marineros, dentro del ámbito de competencias previstas en el artículo 14 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

En otros casos, la investigación se ha iniciado con carácter de oficio, al tenerse conocimiento de una posible infracción de los derechos del soldado, requiriéndose los correspondientes informes del Ministerio de Defensa, del que se ha tenido plena colaboración, o girando visitas a los distintos centros o establecimientos militares.

Esta línea de contacto directo con el soldado, ya iniciada el año pasado mediante la visita a todos los centros penitenciarios militares, se ha tratado ahora de acentuar, durante el período que comprende el presente informe.

Este sentido tiene el convenio de colaboración que se ha firmado el 24 de julio de 1990 entre el Defensor del Pueblo y el Ministro de Defensa en el que se prevé que el Defensor del Pueblo, su Adjunto o la persona en que delegue, realizará un plan de visitas a las distintas unidades, centros y organismos del Ministerio de Defensa, para explicar la naturaleza y funciones de la institución.

En aplicación de este convenio, se ha elaborado también un documento informativo, referente a las competencias del Defensor del Pueblo en el ámbito de la Administración militar, acceso al mismo

y procedimiento de actuación, entre otros extremos de interés constitucional, que el Ministerio de Defensa se ha comprometido a repartir a los distintos contingentes de soldados incorporados a filas.

Se ha tenido en cuenta al desarrollar estas iniciativas que quien pertenece a los ejércitos, y, entre ellos, el soldado, es un ciudadano más al que se le ha de garantizar el respeto del contenido esencial de sus derechos y libertades constitucionales, sin más restricciones que las exigidas por el régimen de vida de las fuerzas armadas.

Las quejas más numerosas sobre servicio militar se refieren a los problemas que la incorporación al mismo acarrea a algunos ciudadanos como consecuencia de situaciones familiares, laborales, etc., enfermedades o deficiencias no detectadas por los órganos de reclutamiento y accidentes ocasionados durante el período de actividad.

Preocupación prioritaria de esta institución, como en otros años, ha sido la investigación de las quejas presentadas por los soldados y que se refieren al cumplimiento por éstos de funciones no acordes con el sentido constitucional del servicio militar, así como las que aluden a condiciones inadecuadas en la prestación de este servicio.

Cuestión distinta han sido las quejas presentadas por familiares de marineros destinados en las corbetas y fragatas enviadas al golfo Pérsico, que manifestaban su disconformidad con la designación de soldados de reemplazo para estas misiones.

A estas personas, se les ha informado que el artículo 14 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, establece una limitación en su campo de actuación y que la elección por el Gobierno de ciertos buques, así como el personal de su dotación, es una cuestión que afecta al mando de la defensa nacional, en relación con la cual el Defensor del Pueblo no puede legalmente intervenir.

Abordando esta cuestión hemos de precisar que las quejas recibidas sobre servicio militar se pueden agrupar en los siguientes apartados:

#### 12.1.1. *Condiciones de la prestación del servicio militar*

##### 12.1.1.1. *Quejas que constan en el informe de 1989 en trámite de investigación*

A. En la queja 8900629 la persona compareciente mostraba su disconformidad con los servicios que venían prestando los soldados en una unidad de equitación y remonta del ejército, referentes al cuidado de los caballos, en ocasiones particulares, con que contaba dicho centro.

Esta institución solicitó un informe del Ministerio de Defensa sobre las circunstancias en que se desarrollaba el servicio militar de los soldados destinados en esa Unidad, así como sobre la utilización que, al parecer, se venía haciendo por personas particulares de bienes e instalaciones de carácter público.

Este Departamento, finalmente, informó que se habían adoptado medidas para solucionar las irregularidades detectadas en esta queja, consistentes en una nueva instrucción del Jefe del Estado Mayor del Ejército, que revisaba y actualizaba las normas vigentes sobre adjudicación y selección de caballos especiales.

Esta nueva instrucción preveía que los caballos procedentes de adquisiciones particulares no podrían formar parte de la plantilla de caballos especiales del ejército ni recibir ayuda del Estado bajo ninguna modalidad.

Por lo que se refiere a los servicios que venían prestando los soldados destinados en este tipo de unidades, en el informe recibido, el Ministerio de Defensa ponía de relieve que, en uno de los programas del plan de modernización del servicio militar, se prevé que determinados servicios, hoy desempeñados por la tropa, sean cubiertos por personal civil contratado o empresas de servicios.

B. En la queja 8903122, la persona compareciente, licenciado en medicina, mostraba su disconformidad por los servicios médicos profesionales que tuvo que desempeñar durante el cumplimiento de su servicio militar.

En el informe del año pasado, se puso de relieve que se había requerido un informe del Ministerio de Defensa sobre las funciones que había venido desarrollando este soldado y sobre si las mismas eran las adecuadas a su nivel de retribuciones y de responsabilidad.

El Ministerio de Defensa informó a esta institución que cuando un soldado médico se incorpora a filas para la realización del servicio militar, puede, por las necesidades del servicio y para un adecuado empleo de los medios con que cuenta el ejército, realizar las funciones asistenciales propias de su titulación, por otra parte análogas a las que viene desempeñando el oficial médico de las fuerzas armadas.

No obstante, esta utilización de soldados médicos para realizar servicios profesionales se verá, sin duda, reducida con la puesta en práctica de una serie de iniciativas como la que, según se pone de relieve en el informe recibido, consiste en que sean reconocidos por el Insalud la totalidad de los mozos pertenecientes a un reemplazo.

C. La queja 8918713, hacía referencia a las condiciones de salubridad e higiene en que se encontraba el servicio de cocina y comedor de los soldados del cuartel general de la Armada de Madrid.

Ya se puso de relieve que esta institución había solicitado un informe del Ministro de Defensa y que, posteriormente, el Jefe del Estado Mayor de la Armada había ordenado la práctica de una serie de inspecciones al citado centro.

En abril de 1990, el Ministro informó a esta institución, que se habían adoptado las medidas adecuadas y que se tenía prevista la construcción de un nuevo comedor de marinería con una capacidad de 200 personas, lo que paliará la insuficiencia y aglomeración que ahora se produce.

#### 12.1.1.2. *Quejas recibidas en 1990*

A. El ciudadano que se dirige al Defensor del Pueblo pone de relieve las condiciones y características en que ha tenido lugar su servicio militar en la base de Pollensa (Palma de Mallorca).

Según esta queja, los soldados destinados en esta unidad prestan sus servicios en épocas veraniegas en una residencia para profesionales del ejército del Aire, donde cumplen funciones de cocineros, camareros, recepción, limpieza y lavandería, alquiler de hamacas y patines, etc.

Esta institución inició la correspondiente investigación y solicitó un informe del Ministerio de Defensa sobre las funciones que los soldados destinados en este acuartelamiento venían desempeñando, personal laboral contratado en el mismo y condiciones de habitabilidad e higiene de los servicios con que cuenta la tropa.

En el informe recibido se especifica que el número de soldados destinados en esta unidad es de 75 y se confirma que vienen desempeñando este tipo de funciones en período estival (servicios de bar, cocina, autoservicio, alquiler de medios deportivos y limpieza, etc...), siendo 18 el número de personal laboral contratado.

No obstante, se especifica que el informe elaborado con ocasión de esta queja ha sido trasladado a la Dirección General del Servicio Militar, «que se encuentra ultimando el programa de condiciones de prestación del servicio militar obligatorio».

Por lo que se refiere a las condiciones de habitabilidad de los servicios de los soldados, se informa al Defensor del Pueblo haberse iniciado obras de acondicionamiento de estos servicios por un valor de 93.548.219 pesetas, lo que ha determinado el realojo de los soldados en las instalaciones de los veraneantes (queja 9021212).

No obstante esta institución ha acordado continuar con la investigación, solicitando el envío de información complementaria, por cuanto la argumentación expuesta para justificar los trabajos de los soldados no está clara.

B. Esta queja se refiere a la utilización de un buque de la Armada y al personal de su dotación para transporte de embarcaciones deportivas y vehículos particulares de los participantes en la XVI Semana Internacional de Vela de Palma de Mallorca.

En el escrito recibido se ponía de relieve el alto coste que supone la movilización de un buque con semejantes características, así como el incremento del volumen de trabajo que se produce para los marineros que realizan su servicio militar en el mismo.

El Ministerio de Defensa informó a esta institución, con ocasión de la tramitación de la presente queja, lo siguiente:

«El criterio de este Departamento es que esta colaboración de la Armada con la Marina deportiva, al igual que otras colaboraciones con la marina mercante o la de pesca, se enmarca en un apoyo expreso del Estado a estas marinas y que, en el caso examinado, ha permitido elevar el prestigio de la vela española en el mundo internacional.

Esta colaboración se ha venido efectuando desde tiempo inmemorial, al igual que lo hacen las Armadas de otros estados, en la convicción de que ello permite incrementar esta afición y el entendimiento de los deportes náuticos y entre quienes lo practican.

En su consecuencia este Departamento entiende que si esta colaboración sigue siendo necesaria y se solicita por los órganos que tienen encomendada esta función en el ámbito deportivo, no existen razones que justifiquen la cancelación de estas ayudas.»

Por lo que se refiere al contenido de este informe, esta institución entiende que hay que distinguir, claramente, el contenido del artículo 8.1 del Título Preliminar de la Constitución, en cuanto determina las misiones de las Fuerzas Armadas, del artículo 43.3, al establecer que los poderes públicos fomentarán la educación física y el deporte (queja 9027622).

C. Queja sobre las condiciones de vida y funciones desarrolladas por los soldados en un acuartelamiento del Tercio de la Legión en Melilla.

Según esta queja, los soldados prestan algunos servicios no específicamente militares, como la atención a caballos particulares del club hípico, vigilancia de urbanizaciones de oficiales, funciones de albañilería y fontanería, custodia de una granja de animales, etc.

El Ministerio de Defensa informó que, por lo que se refiere a la atención de caballos en el club deportivo militar, hay cinco, pertenecientes al Tercio, que tienen carácter oficial.

Uno de ellos está asignado a un oficial y los demás no tienen adscripción personal, estando a cargo de un legionario su cuidado y mantenimiento.

Por otra parte, el Tercio dispone de instalaciones militares en las zonas inmediatas a la playa, ubicadas en terreno militar, turnándose para su custodia unidades del ejército de acuerdo con las instrucciones impartidas por el Comandante General, sin que existan servicios para el cuidado de urbanizaciones particulares.

Finalmente, se informa que no existe ninguna granja dependiente del Tercio de la Legión tal como se ponía de relieve en la queja presentada (queja 9015871).

D. Un soldado presenta una queja sobre las funciones que tienen que desarrollar los soldados destinados en un acuartelamiento del ejército de Tierra, en Irún (Guipúzcoa).

En esta queja se manifiesta que un oficial obligaba a algunos soldados a abrirle los talleres en las horas de descanso para «ayudarle» a lavar su coche o cambiarle el aceite. También se denuncia en la queja que a otros soldados se les encomienda la realización de funciones domésticas en los domicilios de unos oficiales, actividades estas ajenas al servicio.

Con objeto de contrastar la veracidad de tales afirmaciones se ha solicitado un informe al Ministerio de Defensa.

#### 12.1.2. *Prórrogas, exenciones y reconocimientos médicos*

A. El mayor número de quejas recibidas sobre esta materia se refieren a ciudadanos que plantean los diversos problemas que les produce su incorporación a filas.

Se nos alegan problemas profesionales, de estudios y, fundamentalmente, razones de necesaria atención o sostenimiento de sus familias.

Así, según la queja 8918619, un ciudadano pone de relieve que se ha de incorporar inmediatamente al servicio militar habiéndole sido denegada una prórroga por sostén de la familia, viviendo con su padre que tiene una invalidez absoluta y a su cargo dos hijos menores.

El Ministerio de Defensa, en este caso, informó que el Subsecretario del Departamento ha dictado una resolución favorable a su pretensión, concediéndole la prórroga solicitada.

En la queja 8916189, el ciudadano compareciente informa también acerca de su próxima incorporación y su situación familiar, recién casado y a la espera de un hijo.

También en este caso, el Ministerio de Defensa resuelve favorablemente la queja presentada ante el Defensor del Pueblo.

En la queja 8918492, la persona compareciente, viuda, enferma del corazón y con una única pensión de 25.000 pesetas, informa que a su hijo le ha sido denegada una prórroga de incorporación a filas, a pesar de ser el que aporta dinero para el sostenimiento familiar.

En el mismo sentido que los anteriores expedientes se concluye éste con su resolución favorable.

De otros expedientes se deduce que al ciudadano le ha sido denegada la prórroga de incorporación al servicio militar o no han sido resueltos, expresamente, los recursos por él planteados, y se encuentra incorporado en una unidad del ejército, ocasionándole esta situación graves problemas familiares.

Así, en la queja 9017446, un soldado informa estar cumpliendo su servicio militar obligatorio en una unidad de Valencia, no obstante estar casado, a la espera de un hijo y siendo su sueldo la única aportación económica del núcleo familiar.

Habiendo solicitado prórroga por esta situación, a través de la unidad de su destino, no había sido contestada su instancia.

El Ministerio de Defensa informa a esta institución de la concesión a este soldado de la prórroga solicitada.

La queja 9025974, referente a un soldado, casado, con un hijo y con un contrato laboral temporal, que estaba destinado con una unidad de la Armada, se resolvió, igualmente, con la concesión de la prórroga correspondiente.

En el mismo sentido, la queja 9024069, en que a un soldado, en las mismas circunstancias que las anteriores, no le habían sido resueltos, expresamente, los recursos presentados contra la denegación de la prórroga por él solicitada por sostén de la familia.

En las quejas 8911498, 8900158 y 8912986, el Ministerio de Defensa concede la prórroga de primera clase por sostenimiento familiar al ciudadano compareciente ante esta institución.

En las quejas 9027516 y 9027565, la intervención de esta institución ha consistido en dirigirse al Ministerio de Defensa, poniendo de relieve la necesidad, según lo dispuesto en el artículo 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de resolver expresamente las reclamaciones y recursos planteados por los interesados, habida cuenta que, según estas quejas, no habían sido resueltos, expresamente, los recursos por ellos formulados contra la denegación de unas prórrogas.

En otros casos, por ejemplo, en la queja 8919279, el Ministerio de Defensa informa a esta institución no conceder estos beneficios a un soldado por no haber probado efectivamente su situación de atención familiar y su actividad laboral.

Esta dificultad de medio de prueba se incrementa para el ciudadano cuando las relaciones laborales en que está inmerso son de naturaleza temporal o no tiene suscrito contrato alguno con la empresa para la que presta sus servicios. Esta cuestión, que afecta muy directamente al Ministerio de Trabajo, debería ser considerada por este departamento a los efectos de articular, en la medida de lo posible, una solución adecuada.

En el caso de la queja 8914195, el ciudadano, por el contrario, solicita la intervención de esta institución para su inmediata incorporación a filas, por los perjuicios que en el orden profesional le acarrearía un retraso en esta incorporación.

El Ministerio de Defensa informa haber cursado instrucciones al centro provincial de reclutamiento para su inmediata incorporación en el reemplazo siguiente.

Por último, resaltar que la intervención de esta institución también ha consistido en solicitar del Ministerio de Defensa un cambio del llamamiento que le ha correspondido a un ciudadano para incorporarse al servicio militar, por razones justificadas.

Así, por ejemplo, en la queja 9007123 se pone de relieve al Ministerio de Defensa los graves perjuicios, escolares y familiares, que se le podían originar a un estudiante del último curso de ingeniería superior, por su incorporación inmediata.

El Ministerio de Defensa accedió al aplazamiento en la incorporación de esta persona.

B. También se han recibido escritos de padres cuyos hijos se encuentran pendientes de incorporación a filas, poniendo de relieve los problemas que esta incorporación plantearía a sus familias, por haber fallecido otro hijo cuando cumplía su servicio militar.

Se trata de casos excepcionales en los que hay que procurar una debida atención a estas familias, por los problemas psicológicos que les puede ocasionar el que un nuevo hijo se incorpore a filas.

En el informe anual de 1988 (Servicio Militar, página 252) se hacía constar lo siguiente:

«Esta institución quiere poner de relieve los perjuicios que se originan a las familias en estos supuestos, de fallecimiento de otros miembros, cuando se incorporan otros hijos al servicio militar y entiende que sería conveniente crear alguna iniciativa que otorgara cobertura normativa suficiente para estas situaciones. »

Pues bien, durante el período que abarca el presente informe el Ministro de Defensa nos ha informado que, «los hermanos de soldados fallecidos durante la prestación del servicio militar pueden obtener prórroga extraordinaria de incorporación al Servicio Militar, pudiendo ser solicitada del Centro Provincial de Reclutamiento, al que se encuentre adscrito el interesado, aportando los argumentos que fundamenten su petición».

Estas prórrogas, en efecto, han venido siendo concedidas a quienes venían alegando estas circunstancias excepcionales.

Así, por ejemplo, en el expediente 9007696, la madre de un soldado informa que éste había fallecido hacía poco tiempo, por explosión de un mortero, cuando cumplía su servicio en la Brigada Paracaidista, teniendo otro hijo que se iba a incorporar al servicio militar en breve.



El Ministerio de Defensa informó a esta institución que el Subdirector General del Servicio Militar había dirigido una carta a esta familia, expresándole su condolencia por la muerte de su hijo, así como informándole que el otro quedaba excluido del servicio militar.

Tuvo el mismo resultado favorable el expediente 8607800, en el que compareció la madre de un soldado con un hijo próximo a incorporarse a filas y otro fallecido por suicidio cuando se encontraba prestando servicios de centinela en una unidad del ejército.

C. Otro capítulo importante de quejas lo forman aquéllas en que los ciudadanos alegan que no han sido apreciadas suficientemente por los tribunales médicos militares las enfermedades o deficiencias físicas que padecen y que, según su criterio, les inhabilitan para cumplir el servicio militar.

Como en otros años, la intervención de esta institución ha consistido en solicitar del Ministerio de Defensa un nuevo reconocimiento médico más exhaustivo de estas personas, algunas de las cuales se encontraban ya incorporadas en las distintas unidades.

Hay que insistir una vez más sobre la importancia de que por los órganos correspondientes de reclutamiento y tribunales médicos se efectúen unos reconocimientos adecuados de estas personas con carácter previo a su incorporación a filas.

Por otra parte, resaltar que la forma en que se vienen practicando estos reconocimientos, tal como ha informado a esta institución el Ministerio de Defensa, pudiera resultar no adecuada e insuficiente, habida cuenta que los médicos militares reconocen únicamente a aquellos mozos que presentan alegaciones en el alistamiento, antes del sorteo, presumiendo útiles a todos los demás.

Con posterioridad al acto del sorteo, únicamente se reconoce a los mozos que presentan algún tipo de alegación de posibles enfermedades o deficiencias físicas.

Resulta evidente que con este procedimiento, como se deduce por la experiencia de las quejas tramitadas, no son detectadas algunas enfermedades orgánicas que incapacitan gravemente al ciudadano para el servicio militar (afecciones cardíacas, contagiosas, etc.), que muy corrientemente no son directamente expuestas por los interesados.

El Ministerio de Defensa, durante este año, ha informado a esta institución (queja 8903122), tal como ya se ha hecho referencia en otro apartado de este informe, que «está realizando gestiones con el Ministerio de Sanidad y Consumo para que sean reconocidos por el Insalud la totalidad de los mozos pertenecientes a un reemplazo» y que, en tanto en cuanto se concierta este convenio, se les informa personalmente de la necesidad de presentar cualquier alegación sobre enfermedades o deficiencias físicas.

De las quejas recibidas sobre este asunto hay que resaltar la número 9022490, en la que una persona manifiesta que su hijo se encuentra cumpliendo el servicio militar, no obstante venir éste padeciendo ataques epilépticos.

Al solicitarse el informe sobre esta queja, se puso de relieve que el vigente cuadro de exclusiones al servicio militar cataloga la epilepsia como una causa de exclusión del mismo.

En este caso, el Ministerio de Defensa informó que se había comunicado a la Dirección General del Servicio Militar la necesidad de efectuar un nuevo reconocimiento a este soldado recomendándose su exclusión de los servicios de armas.

De otros expedientes se deduce la necesidad de proceder a un estudio más detenido de las enfermedades o deficiencias que conforman el cuadro de exclusiones al servicio militar, poniendo en relación las enfermedades padecidas por el soldado con la realidad de las condiciones que supone la vida y disciplina militar.

Así, se han detectado algunos casos de personas que padecen determinadas deficiencias no muy importantes para el desarrollo de su vida ordinaria, pero que sí pudieran tener una repercusión

importante, con ocasión del ejercicio de las actividades impuestas por sus mandos y en el régimen de vida de la unidad militar.

Este es el caso del expediente 9024153, en que un soldado informa tener una deficiencia física en su pierna derecha (acortamiento) que le obliga a utilizar un calzado ortopédico corrector.

El Ministerio de Defensa informó a esta institución que, en efecto, había sido apreciada a este soldado esta deficiencia y que la realización de ejercicios de gimnasia y la utilización de zapatillas deportivas, a las que es imposible acoplarles un alza, le habían producido dolores y trastornos físicos.

No obstante, se estaba tratando de modificar el calzado de instrucción con objeto de paliar esta deficiencia y mejorar el régimen de vida en estos casos.

En el informe recibido por el Ministerio de Defensa también se especificaba que «estos padecimientos no están incluidos en el cuadro médico de exclusiones del servicio militar».

Esta institución no puede encontrarse conforme con esta interpretación y entiende que éste y otros casos semejantes deben ser motivo de exclusión del servicio militar, lo que así se hará constar nuevamente al Ministerio de Defensa.

En el mismo sentido, el expediente número 9011526, en que un ciudadano informa acerca de su próxima incorporación a filas sin haberse tenido en cuenta por el tribunal médico militar sus alegaciones sobre la pérdida de visión en su ojo derecho.

En el expediente 9001832, el ciudadano informaba haber alegado también una enfermedad (eneuresis nocturna), siendo declarado no obstante útil y apto para el servicio militar.

D. De las quejas presentadas se deduce que los jóvenes, cuando son declarados aptos para el servicio militar sin haber sido atendidas sus alegaciones sobre enfermedades o deficiencias físicas, se ven obligados a presentar los correspondientes recursos administrativos y jurisdiccionales previstos en nuestro ordenamiento jurídico.

Para este caso de presentación de un recurso contra el reconocimiento médico que le ha sido practicado, el Reglamento de la Ley del Servicio Militar, aprobado por Real Decreto 611/86, de 21 de marzo, prevé que los gastos de reconocimiento médico y hospitalización que se originen con ocasión de este recurso, «correrán a cargo del interesado si se confirma, de nuevo, el diagnóstico anterior, no modificativo de la clasificación definitiva de la Junta».

Pudiera tratarse, en algunos casos, de una especie de sanción indirecta al soldado que presenta un recurso, que puede motivar su inhibición a la hora de mostrar su disconformidad con el reconocimiento médico militar que le ha sido practicado.

Además, de las quejas recibidas durante 1990 se deduce que en algunos casos la aplicación de este artículo no se viene produciendo de forma correcta.

Relevante es, en este sentido, la queja 9027353, en la que un ciudadano había sido clasificado como útil y apto para el servicio militar, después de alegar que tenía una miopía equivalente a cuatro dioptrías en un ojo, presentando recurso contra esta decisión.

Una vez citado para nueva revisión médica en el hospital militar de Valladolid, le fue retirado su Documento Nacional de Identidad, siendo obligado, según esta queja, a permanecer en el citado hospital durante tres días, sin poder abandonar el centro.

Después, le han sido exigidas 66.740 pesetas en concepto de gastos de reconocimiento y hospitalización.

La persona compareciente nos informó que únicamente había sido reconocido una vez al tercer día de su estancia, y durante media hora.

Considerándose no adecuado el trato a esta persona, se ha solicitado un informe del Ministerio de Defensa en el que se requieren datos sobre el reconocimiento médico practicado al mismo, cual fue la razón que motivó su ingreso en el citado hospital durante tres días para reconocer,

únicamente, su grado de miopía, así como si ese Departamento considera adecuado que estos gastos de hospitalización sean sufragados por este ciudadano en el caso que se comenta.

Además, se solicita información, con carácter general, sobre los «casos en que se viene hospitalizando por la administración sanitaria a los mozos que formulan recursos contra la clasificación realizada por los órganos de reclutamiento, días en que se prolonga esta hospitalización y si la misma guarda relación con la enfermedad o lesiones que se pretenden diagnosticar».

Por otra parte, esta institución entiende que tampoco es correcta la actuación de retener el Documento Nacional de Identidad a un ciudadano, a tenor de lo previsto en el artículo 3 del Decreto 196/76, de 6 de febrero, por el que se regula el Documento Nacional de Identidad, el cual establece que este documento es personal e intransferible, correspondiendo a su titular su conservación y custodia.

En el mismo sentido, el expediente 9022105, en el que un ciudadano denuncia ante esta institución que le ha sido comunicado por los órganos de reclutamiento la obligación de ingresar en un hospital militar para ser reconocido oftalmológicamente.

En la queja 8906754, un ciudadano había sido declarado excluido total del servicio militar después de ser reconocido nuevamente, tras sus alegaciones, en el hospital militar de La Coruña.

No obstante este resultado, le habían sido exigidas 14.000 pesetas por gastos de hospitalización.

En el informe del Ministerio de Defensa, se pone de relieve que «el Director General de Personal ha ordenado a la Subdirección General del Servicio Militar la devolución al interesado de la cantidad indebidamente cobrada».

### 12.1.3. *Accidentes y fallecimientos*

Un capítulo especial, por el número de quejas recibidas, lo forman aquéllas que se refieren a accidentes y fallecimientos de soldados durante su servicio militar, así como a las irregularidades habidas durante la tramitación de expediente de pensiones o indemnizaciones causadas por estos accidentes, que pudieran corresponderles.

El Defensor del Pueblo, a lo largo de los años anteriores, ha venido insistiendo en la necesidad de que la Administración pública adopte las medidas necesarias en orden a evitar que este tipo de accidentes se produzcan, así como a los fines de que se desarrolle una cobertura adecuada para los soldados sometidos a tales riesgos.

En esta línea, a propuesta del Ministerio de Defensa, el Ministerio de Economía y Hacienda ha promulgado el Real Decreto 1234/1990, de 11 de octubre, por el que se regula la concesión de pensiones e indemnizaciones del régimen de clases pasivas del Estado a quienes prestan el servicio militar y a los alumnos de los centros docentes militares de formación.

Esta norma, como reconoce en su exposición de motivos, ha recogido «reiteradas sugerencias efectuadas por el Defensor del Pueblo» sobre esta materia, entre las que se encuentra la necesidad de que el derecho a pensión no lo generen, únicamente, los soldados que sufran lesiones que produzcan una incapacidad absoluta y permanente para el trabajo, extendiéndose esta cobertura a otros casos, la necesidad de que estos expedientes se instruyan de oficio por el jefe de la unidad militar cuando ocurra el accidente, así como el reconocimiento de que los accidentes que se produzcan al ir o al volver del destino (in itinere), dan derecho a estos beneficios.

La actividad desarrollada por esta institución durante 1990 se puede resumir, además, en los siguientes apartados:

A. En primer lugar, los soldados y sus familiares informan que se ha producido un accidente, a veces incluso el fallecimiento del soldado, presentándonos denuncia por las circunstancias en que se han producido.

Se trata, como en años anteriores, de accidentes y fallecimientos por enfermedades o deficiencias físicas no detectadas en el momento de la incorporación del soldado; por accidentes de tráfico o sobrevenidos con ocasión de un acto de servicio; imprudencia en el manejo de las armas o alteraciones psíquicas del soldado.

En relación a este último aspecto, hay que insistir, una vez más, en la necesidad de efectuar un adecuado reconocimiento psiquiátrico al soldado al incorporarse al servicio militar, así como atender, en la unidad de su destino, los posibles síntomas de estas enfermedades mentales, fundamentalmente, la depresión.

En la queja 8901888, los padres de un soldado informan que su hijo falleció hace años por suicidio, cuando se encontraba realizando un servicio de guardia, en una garita, con su arma reglamentaria.

Manifiestan asimismo que en su momento alegó que sufría «cuadros de ansiedad y tristeza», habiendo estado ingresado en diversos hospitales civiles por los cuadros depresivos que padecía y que, en el momento de suicidarse, se encontraba sometido a tratamiento psiquiátrico en el hospital militar de Zaragoza.

A estos familiares les había sido denegada una pensión o indemnización, por cuanto este fallecimiento se entendió como no ocurrido en acto de servicio.

Se ha solicitado un informe al Ministerio de Defensa, sobre el tipo de reconocimiento psíquico que se efectuó a este soldado en el momento del alistamiento, sobre los motivos por los que se le asignó un servicio de armas estando al parecer sometido a un tratamiento psiquiátrico por depresión. Se sugirió, además, a dicho Ministerio la posible revisión del expediente de pensión instruido en este caso, por cuanto «pudiera deducirse que la muerte de este soldado, por acto voluntario, pudiera constituir un episodio más de su enfermedad depresiva, al parecer no debidamente atendida», ocurrida mientras prestaba un servicio que le había sido ordenado.

Se está a la espera del informe solicitado.

En la queja 9024944, se informa a esta institución del fallecimiento de un marinero, también por suicidio, cuando se encontraba internado en el servicio de psiquiatría del hospital militar de San Fernando (Cádiz), en junio de 1990.

Se solicitó un informe sobre las circunstancias en que se había producido esta muerte, así como sobre las medidas de seguridad existentes en el citado hospital para el debido control de estos enfermos.

El Ministerio de Defensa informó que había contado en todo momento con la vigilancia debida, pero que su mejor estado de salud determinó su traslado a otra habitación sin estas condiciones de seguridad, así como la concesión del alta médica para el día siguiente del accidente.

Habida cuenta que por estos hechos ha conocido el Juzgado de Instrucción número tres de San Fernando (Cádiz), esta institución suspendió su intervención, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

La queja 9014896, se refiere al fallecimiento de un soldado, en mayo de 1990, a consecuencia de un fallo cardíaco, cuando practicaba una prueba de atletismo en la unidad de Palma de Mallorca en la que estaba destinado.

Solicitada información sobre el reconocimiento efectuado a este soldado en el momento de ser llamado a filas, se puso de relieve que se le había realizado una «exploración cardiológica y respiratoria, con resultados anodinos».

En la queja 9023963, los padres de un soldado informan del fallecimiento de su hijo, en marzo de 1989, durante el transcurso de una marcha militar efectuada con su compañía en un término municipal de Gerona.

Estas personas ponen de relieve que el motivo de su muerte fue el esfuerzo físico a que fue sometido en esta marcha, agravado por sus circunstancias morfológicas de obesidad.

Los padres adjuntaron a su escrito de queja un informe del centro provincial de reclutamiento de Barcelona, en el que se pone de relieve que este soldado debería haber sido excluido temporalmente por obesidad.

Recientemente se ha solicitado informe del Ministerio de Defensa.

Otras quejas, como las números 9005602 y 9014898, se refieren a accidentes o fallecimientos de soldados como consecuencia de utilización indebida de armas de fuego.

En estos casos, además de solicitarse información sobre las causas en que han ocurrido estos accidentes, se ha insistido ante el Ministerio de Defensa en la necesidad de que se cumplimenten en la debida forma las instrucciones dictadas por ese Departamento, en evitación de este tipo de accidentes.

B. Un grupo importante de quejas lo forman aquéllas en que las personas comparecientes, soldados o sus familiares, ponen de relieve que no se ha instruido ningún tipo de expediente con ocasión del accidente acaecido, no teniendo por ello reconocido el derecho a una pensión o indemnización.

En otros casos, aun instruido este expediente, se originan graves retrasos en su tramitación, con la lógica trascendencia económica que tiene esta demora en el soldado que se encuentra incapacitado para trabajar en la vida civil.

Resulta especialmente preocupante comprobar que algunos de estos olvidos o retrasos por parte de la administración militar, se originan en supuestos de accidentes con secuelas físicas muy graves y ocurridos durante la práctica de actividades propias del servicio militar.

Así, en la queja 8904495, un soldado manifiesta haber sufrido un accidente en 1982, cuando realizaba un salto de paracaídas, sin habérsele reconocido ningún tipo de indemnización por sus lesiones.

El Ministerio de Defensa informó que la Dirección General de Personal había instado al Capitán General de la Región Militar Centro la apertura de un expediente de inutilidad física, por cuanto esta decisión no se había adoptado todavía.

Las quejas 9000992 y 9019626, se refieren a accidentes sufridos por soldados en 1986 y 1988, respectivamente, habiendo sufrido ambos una paraplejía y sin tener reconocida todavía ninguna ayuda económica.

El Ministerio de Defensa reconoció, en ambos casos, el derecho a una pensión extraordinaria.

Según la queja 8918421, un soldado falleció, en acto de servicio en 1984, no reconociéndose esta circunstancia por el Ministerio de Defensa hasta mayo de 1990, después de la intervención de esta institución, teniendo que solicitar los padres, a partir de esta fecha, la pensión o indemnización correspondiente.

En el mismo sentido, la queja 8903317, sobre fallecimiento de un soldado en 1985, que no se reconoce su muerte como acto de servicio hasta febrero de 1990.

Según la queja 9024562, un soldado había perdido su brazo derecho en octubre de 1987, cuando se encontraba en la lavandería del regimiento utilizando una de las máquinas, sin que le fuera reconocido por el Ejército ningún tipo de pensión, no obstante su inutilidad para el trabajo y estar casado y con un hijo.

El Ministerio de Defensa ha informado en este caso, haber procedido a una revisión de este expediente, a los fines de la posible concesión de una pensión a este ciudadano.

En la queja 9003422, un soldado había sufrido una amputación traumática de la mano cuando prestaba servicio en la imprenta de su unidad en marzo de 1986.

En septiembre de 1990 el Ministerio de Defensa ha informado que la Dirección General de Personal cursó instrucciones a la Capitanía General correspondiente para que se iniciara un expediente de inutilidad física a este soldado.

Las quejas 9024921, 9016618, 9001680, 9011209 y 9022963, se refieren también a accidentes y fallecimientos de soldados ocurridos hace varios años, sin que éstos o sus familiares hayan percibido todavía, ninguna pensión o indemnización.

El Ministerio de Defensa ha confirmado que agilizará los trámites para la resolución definitiva de estos expedientes.

C. A lo largo de 1990 también se recibieron algunos escritos de soldados que habían sufrido graves accidentes, pero que no tenían derecho a ningún tipo de indemnización o pensión, al no haberse producido los mismos en acto de servicio.

Así, la queja 8900673, sobre las graves lesiones (tetraplejia) sufridas por un soldado en 1982, cuando se encontraba de permiso.

No obstante esta circunstancia, el Subsecretario de Defensa informó haber concedido a este soldado una ayuda extraordinaria y por una sola vez de 1.500.000 pesetas, atendiendo también a la situación económica de su familia.

En la queja 9018751, un soldado había sufrido también una tetraplejia, estando igualmente de permiso, no habiendo recibido ningún tipo de ayuda.

El Ministerio de Defensa informó en este caso que, incluso, la atención médica a este soldado había concluido cuando se le declaró excluido del servicio militar y se produjo su baja del mismo.

Con ocasión de la tramitación de esta última queja, el Ministerio de Defensa informó a esta institución iniciar los estudios oportunos para la contratación de una póliza de seguros colectivos que cubra estos casos.

En concreto, se ponía de relieve que:

«Este Departamento ha iniciado un estudio, ya avanzado, para efectuar la contratación de una póliza de seguros colectivos cuya cobertura se extiende a todos los que se encuentran en servicio en filas y que contemple todos los riesgos que no corresponden a la prestación específica del Servicio Militar y que por ello no se encuentren amparados por la legislación militar.»

#### 12.1.4. *Otras quejas*

A. En otros casos, los soldados que comparecieron ante esta institución solicitaron un cambio de región militar por cuestiones de índole familiar, laboral, u otras.

En estos casos y en primer término se les informó que el cauce establecido para obtener traslados es la presentación de una instancia en su unidad solicitando la aplicación de estos beneficios.

No obstante, en algunos supuestos más justificados, o en aquellos en que la Administración militar no ha dado respuesta a las peticiones elevadas por los interesados, ha sido necesario intervenir.

Así, en la queja 8918071, comparece un soldado que había pedido cambio de destino a otra unidad próxima a su domicilio familiar, alegando una situación de convivencia de hecho con su compañera.

A esta persona le había sido denegado este beneficio por no aportar un certificado de matrimonio y en virtud de unas instrucciones existentes para estos casos por el Ministerio de Defensa.

Ya en el informe del año pasado se hacía constar, que se había solicitado un informe del Ministerio de Defensa en el que se requerían datos sobre los motivos por los cuales situaciones de convivencia de hecho, análogas al matrimonio, no tenían esta cobertura.

Pues bien, dicho organismo ha informado haber concedido el traslado en cuestión y de conformidad con el criterio de esta institución, «adoptar como circunstancia excepcional, a efectos de posible concesión de cambio de destino, entre quienes prestan el Servicio Militar, la convivencia estable acreditada, ampliándose en este sentido las instrucciones dictadas por la Subsecretaría de Defensa de 16 de septiembre de 1987».

En la queja 9025773, la madre de un soldado incorporado en una unidad del Ejército solicita el traslado de éste alegando motivos excepcionales, en concreto, que otro hijo había fallecido por atentado de una banda terrorista.

Una vez ratificada esta pretensión por este soldado y después de comprobar que el Ministerio de Defensa, no había resuelto la instancia que este ciudadano presentó en su día, se solicitó un informe de este Departamento, el cual concedió, de inmediato, el traslado de región militar.

De igual forma y con ocasión de la tramitación de la queja 9021213, el Ministerio de Defensa accede al traslado de un soldado, destinado en una unidad de Ceuta, a la península, por razones de enfermedad.

B. La queja 8921000, hacía referencia a las demoras existentes en el cobro de los haberes de los soldados que prestan su servicio militar como voluntarios en la Cruz Roja Española.

La Presidenta de la Asamblea Suprema de la Cruz Roja informó que se estaba procediendo a elaborar un acuerdo con el Ministerio de Defensa para determinar los servicios a prestar por el voluntariado, sus condiciones de ejecución y la normativa para

el régimen de este voluntariado, teniendo en cuenta que los haberes que perciben estos soldados corresponden al Ministerio de Defensa durante el período de formación militar, pero a la Cruz Roja una vez incorporados a ella.

Finalmente y al objeto de solventar las irregularidades detectadas con ocasión de la tramitación de esta queja, la Cruz Roja dictó la resolución número 24/90, de 18 de diciembre que expresa lo siguiente:

«Para 1990, cada Asamblea Provincial o de Comunidad Autónoma Uniprovincial, deberá abonar en concepto de haber en mano la cantidad de 2.002 pesetas por mes y voluntario.

En el supuesto de que exista algún tipo de retraso en el pago de algún mes, hasta el presente, deberá actualizarse de forma inmediata.»

C. En el expediente 8918634, un ciudadano formuló una queja por el hecho de haber recibido una notificación en su domicilio, citándole para incorporarse a filas en una unidad de la Armada en la zona marítima del estrecho, no obstante haber cumplido ya su servicio militar, hace años, en otra unidad del ejército del Aire.

Iniciada la correspondiente investigación, el Ministerio de Defensa informó que se había efectuado un doble alistamiento de esta persona, por un error en su fecha de nacimiento, subsanándose de inmediato.

## 12.2. Centros disciplinarios militares

Durante el año 1988 esta institución inició la práctica de efectuar una serie de visitas a las prisiones militares, con la finalidad de conocer las condiciones de habitabilidad y servicios de estos establecimientos y la situación de los internos en ellos reclusos.

Durante el año 1989, como se pone de relieve en el informe de esta institución correspondiente a ese año, se concluyeron las visitas a todas las prisiones militares, remitiéndose una serie de sugerencias sobre el régimen penitenciario militar al Ministro de Defensa.

Pues bien, con esta misma finalidad de conocer in situ el grado de cumplimiento efectivo de los derechos y libertades constitucionales reconocidos a las personas privadas de libertad, durante el año 1990, se han iniciado una serie de visitas a centros o establecimientos militares en los que se cumplen sanciones disciplinarias.

La primera de ellas se realizó como consecuencia de una queja formulada al respecto y que a continuación se expone, así como el resultado de las actuaciones practicadas.

A. Con ocasión de la queja 9028043, comparece el padre de un soldado del Ejército del Aire que cumple un arresto disciplinario por falta grave en el centro disciplinario militar de la base aérea de Cuatro Vientos, de Madrid.

Esta queja hacía referencia a las condiciones de habitabilidad del citado centro, al régimen de vida de los internos y a la situación concreta de tres soldados, los cuales, al parecer, tenían problemas psicológicos.

Asesores de esta institución se personaron en dicho centro disciplinario y realizaron un informe sobre las condiciones del inmueble que lo alberga, manteniendo, además, una entrevista con los soldados que se encontraban arrestados.

Los soldados pusieron de relieve que durante el tiempo de cumplimiento de sus arrestos (por falta grave, hasta 3 meses de privación de libertad), no se practicaba ningún tipo de actividad física o de otra índole, limitándose, únicamente, a permanecer reclusos; que durante las visitas efectuadas por familiares y amigos no existía la suficiente intimidad y que las comunicaciones telefónicas no eran, generalmente, autorizadas por el militar encargado en funciones de guardia.

Por lo que se refiere a las garantías previstas para la tramitación de sus expedientes disciplinarios, los soldados entrevistados manifestaron al comisionado del Defensor del Pueblo no haber contado con asistencia letrada o de otra índole durante la instrucción de su expediente sancionador por falta grave.

Hay que resaltar que la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, prevé en su artículo 41 que el encartado cuente «con el asesoramiento del letrado o del militar que designe al efecto».

Por otra parte, la instrucción de estos expedientes, que pueden conllevar, tal como antes se ha aludido, una sanción de privación de libertad de hasta 3 meses, no había sido realizada, al parecer, por oficiales del Cuerpo Jurídico Militar, según dispone el artículo 39 de la citada Ley Disciplinaria, en cuanto prevé que para la instrucción de estos expedientes se nombre, a ser posible, un oficial de este cuerpo de letrados.

Concluida la visita, se remitió un informe al Ministro de Defensa, en el que constaba el resultado de la investigación y se plantearon a esta autoridad las siguientes cuestiones, de carácter general, sobre el régimen disciplinario militar:

1.º Sin perjuicio de lo dispuesto en la Orden Ministerial 43/86, de 27 de mayo, sobre instrucciones para la aplicación del régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, si existe algún tipo de instrucciones sobre el régimen de vida en estos centros militares, rango de la norma que las contuviere, y si las mismas son generales para los tres Ejércitos, especificándose el tipo de actividad que se prevé para las personas arrestadas.



2.º Qué tipo de garantías se siguen en la instrucción de estos expedientes y, en concreto, si los soldados tienen asistencia letrada con ocasión de los mismos, si se designan oficiales del cuerpo jurídico militar para su instrucción y si se da vista de las actuaciones al encartado y se le informa de la posibilidad de efectuar alegaciones en su defensa.

3.º Finalmente, si se consideraba conveniente la modificación de algunas condiciones y características del inmueble que alberga este centro disciplinario, en particular, en lo referente a las inadecuadas condiciones de la sala de visitas para recepción de familiares y amigos de los internos.

El Ministerio de Defensa, como medida concreta, procedió a la puesta en libertad de algunos soldados que se encontraban arrestados y tenían problemas psíquicos.

Recientemente se ha recibido el informe solicitado, que está siendo objeto de estudio en estos momentos.

B. La queja 9028703 fue presentada por el letrado de un soldado de infantería de marina que cumplía arresto por falta grave en el centro disciplinario militar de las dependencias de la BRIPAC de Alcalá de Henares (Madrid).

Este letrado informó que los soldados allí arrestados no realizaban actividad alguna, que no se les permitían comunicaciones telefónicas ni la entrada de paquetes, las comunicaciones con su abogado se hacían en presencia de un guardia de seguridad, denunciando otras deficiencias del inmueble como, por ejemplo, la falta de calefacción.

Sobre esta queja se solicitó informe urgente del Ministerio de Defensa, sin perjuicio de que algunas cuestiones sobre régimen disciplinario ya habían sido cuestionadas en la queja a que se ha hecho referencia en el apartado anterior.

Recientemente se ha recibido la contestación en los siguientes términos esclarecedores y que permite considerar como definitivamente resuelta esta y otras posibles quejas semejantes:

«El 19 de diciembre se produjo de nuevo la misma situación, oponiéndose el Oficial de Guardia a la entrevista sin vigilancia. Conocido este hecho por el Jefe del establecimiento lo puso en conocimiento del Coronel Jefe de la Unidad, quien procedió a dictar una orden cuyo contenido expresa de modo definitivo que las entrevistas entre letrados y personal interno en el establecimiento deben tener lugar sin presencia de terceros. Además de esta decisión, el Coronel llamó a su presencia al Jefe del establecimiento a quien amonestó verbalmente porque conociendo los problemas suscitados con anterioridad, no le dio cuenta de ellos, lo que dio lugar al incidente del día 19.

Por lo que se refiere a la admisión de paquetes con alimentos, las normas se contraen exclusivamente a la no admisión de bebidas alcohólicas; drogas o estupefacientes; productos alimenticios perecederos que necesitan ser cocinados; artículos que puedan ser utilizados en reyertas, autolesiones, etc.... y productos cuyo control exija manipulación que implique riesgo de deterioro. En la Unidad no se recuerda que el letrado le entregase paquete alguno al soldado y que la entrega no fuese permitida o se suscitase protesta del letrado.»

C. La queja 8911583 se refería a las condiciones en que los soldados cumplían sus arrestos en el acuartelamiento Primo de Rivera, de Alcalá de Henares (Madrid).

El soldado compareciente manifestaba que en este centro existían unas celdas de aislamiento en malas condiciones, en las que los soldados cumplían sus correctivos, permaneciendo reclusos sin colchón ni utensilio alguno.

El Ministerio de Defensa nos informó que estas celdas, en número de cinco, no han sido utilizadas nunca como lugar de cumplimiento de sanciones desde la entrada en vigor del nuevo régimen disciplinario militar.

Sobre este aspecto de cumplimiento de sanciones en celdas de aislamiento hay que destacar que, el Defensor del Pueblo, en diciembre de 1990, ha preguntado al Ministerio de Defensa si existe algún tipo de disposición oficial que prevea la sanción disciplinaria especial de privación de libertad en celda de aislamiento, así como la forma, duración y condiciones en que este castigo excepcional ha de cumplirse.

D. En la queja 9023717, nos pusimos en contacto con el Ministerio de Defensa solicitando información sobre la situación en la que se encontraba un soldado arrestado en el centro disciplinario de Paterna (Valencia).

En la misma línea que las quejas antes reseñadas, el soldado en cuestión mostraba su disconformidad con la falta de actividad durante el cumplimiento de esta sanción, que le obligaba a permanecer durante todo el día recluido en una celda, así como con las condiciones de habitabilidad del citado centro.

Finalmente, y con respecto a las cuestiones suscitadas al tramitar estas quejas hay que señalar que el Ministerio de Defensa en una reciente comunicación ha informado al Defensor del Pueblo sobre la iniciación de un programa de infraestructura penitenciaria y disciplinaria, de manera que pueda dotarse a las unidades, situadas hoy en edificaciones antiguas, de medios y comodidades de los que carecen por esta razón.

Se informa asimismo que el Secretario de Estado de Administración Militar ha dirigido una comunicación al Jefe del Estado Mayor del Ejército de Tierra para que sean revisadas las normas de Régimen Interior con el fin de que no puedan surgir dudas de interpretación por los encargados de su aplicación.

Sin duda, ambas iniciativas son sumamente positivas y cuando finalmente sean desarrolladas y aplicadas en su integridad se habrán sentado las bases para que no tengan que producirse más quejas de esta naturaleza.

La institución del Defensor del Pueblo se felicita por ello y seguirá con atención este proceso.

### 12.3. *Prisiones militares*

Se han continuado recibiendo quejas de internos en prisión preventiva o cumpliendo condenas en las distintas prisiones militares.

Con carácter previo al tratamiento de las quejas individualizadas, ha de destacarse que esta institución ha venido recabando insistentemente, y lo vuelve a hacer en el presente informe, la necesidad ineludible de que se reforme el actual régimen penitenciario militar para adaptarlo a las previsiones constitucionales y lo dispuesto en la Ley General Penitenciaria, salvando, como es natural, las especificidades propias del régimen militar.

A. En marzo de 1990 se realizó una visita a la prisión militar de Alcalá de Henares, con la finalidad de comprobar la situación en que se encontraban unos ciudadanos que se negaron a prestar el servicio militar allí recluidos.

Resultado de esta visita fue la elaboración de un acta remitida al Ministro de Defensa en la que se sugería la variación de algunas condiciones de su régimen penitenciario, como ciertas restricciones existentes en la recepción de la correspondencia, utilización de la biblioteca del centro, visitas de familiares y amigos, utilización del teléfono y uso obligado del uniforme reglamentario militar.

El Ministro de Defensa informó inmediatamente haber cursado las órdenes oportunas para levantar las restricciones que venían siendo impuestas a estas personas, concretando después el Secretario de Estado de la Administración militar que estas medidas son las siguientes:

- 1.º No obligarles a usar el uniforme reglamentario de la prisión ni cortarse el pelo.
- 2.º Permitirles dos horas de paseo por el patio.
- 3.º Permitirles la utilización del teléfono, recibir visitas, libros y revistas, así como el acceso a la cantina.
- 4.º No cerrar la puerta de sus celdas y concentrarlos en una galería independiente de los demás presos, para evitar problemas de disciplina que podrían ocasionar con su actitud (quejas 9009726, 9022757, 9023915).

B. Según la queja 9004869, la madre de un soldado recluido en la prisión militar de La Isleta (Las Palmas de Gran Canaria), por presunto delito de deserción, refiere que su hijo padece graves alteraciones psíquicas.

El Ministerio de Defensa informó que como consecuencia de la tramitación de esta queja el juez competente en esta causa había ordenado el reconocimiento médico de este soldado siendo puesto como consecuencia de ello en libertad y declarado excluido del servicio militar.

Por otra parte se adoptaron las medidas convenientes para acompañar a este soldado desde la prisión al lugar de su residencia, en la península, por la imposibilidad de realizar este trayecto por sí mismo.

En la queja 9026638, un interno de la prisión militar de Cartagena (Murcia) informa haber solicitado su traslado a la prisión militar de Alcalá de Henares (Madrid), por razones de estudio sin haber obtenido contestación a su instancia.

El Ministerio de Defensa informó que este interno, cabo 1.0 de la guardia civil, había sido condenado por delito de parricidio por la Audiencia Provincial de Castellón, no correspondiéndole el cumplimiento de su pena en una prisión militar, sino en un centro dependiente del Ministerio de Justicia.

En consecuencia, se dispuso su traslado a una prisión civil, designando la de Guadalajara para su internamiento, por ser la localidad más cercana a Madrid, por razón de los estudios que venía desarrollando.

Según la queja 9011147, la madre de un soldado, recluido en la prisión naval de Cartagena, informa que su hijo necesita asistencia médica, por la huelga de hambre que realizando y que a ella le eran impuestas restricciones para visitarle.

Esta institución se puso en contacto con el Ministerio de Defensa que informó que se venía prestando la adecuada asistencia médica a este soldado y que se iba a facilitar la visita de su madre a este establecimiento penitenciario.

#### 12.4. *Otras quejas*

Finalmente, se han recibido otras quejas que afectan al funcionamiento de la administración militar y que son las siguientes:

A. En las quejas 9000306 y 9018579 se ponían de relieve ante esta institución las molestias y posibles riesgos que podían originarse por la práctica de maniobras militares en las proximidades de un colegio público en la localidad de Pájara (Fuerteventura).

Así, un maestro del citado colegio denunciaba que en los días 18 y 19 de octubre de 1989, se realizaron maniobras militares en una zona próxima a la escuela, llegando incluso a invadir un grupo de soldados las instalaciones dedicadas al recreo de los escolares.

En el informe solicitado al Ministerio de Defensa se ponía de relieve que durante las citadas maniobras «...unidades que participaban en las mismas efectuaron ejercicios de reconocimiento en las inmediaciones del colegio y también tuvieron lugar movimientos de soldados por la zona, no señalizada, destinada a recreo de los alumnos.

Los ejercicios se desarrollaron durante el horario escolar, distrayendo los ruidos y los desplazamientos a los escolares, lo que determinó que los profesores no pudieran continuar sus clases. Los propios profesores requirieron a los soldados para que abandonaran el lugar, lo que se hizo de modo inmediato alejándose de la zona.

El Mando Unificado de Canarias, al tener conocimiento de estos hechos, ha adoptado las medidas necesarias para que no tengan lugar este tipo de actuaciones e incidencias en futuros ejercicios».

Con posterioridad, se recibe un nuevo escrito remitido por el propio Ayuntamiento de Pájara, en el que se participa a esta institución la realización de nuevas maniobras militares, esta vez en una playa próxima a la localidad, consistentes en ejercicios de tiro realizados a más de 2 kilómetros de la zona militar destinada a este tipo de prácticas, con el consiguiente peligro para las personas que se encontraban en la citada playa.

El Ministerio de Defensa informó que «...el Jefe del Estado Mayor ha cursado instrucciones al Capitán General de Canarias para que todos los ejercicios se efectúen dentro del campo de maniobras, que tiene capacidad para un batallón, y que cuando esta capacidad fuera desbordada y las maniobras tengan que efectuarse fuera de sus límites, los mandos militares deben contactar previamente con las autoridades de los municipios donde se lleven a cabo y se les ponga de manifiesto, en todo caso, la voluntad del Ejército de Tierra de atender sus sugerencias y actuar de acuerdo con ellas».

B. Otro grupo de quejas se refieren al retraso en la instrucción o el pago de expedientes indemnizatorios incoados por el Ministerio de Defensa.

Así, en la queja 8911863, un profesional de las Fuerzas Armadas participaba que su esposa fue objeto de una transfusión de sangre, en un hospital militar, a consecuencia de la cual, según esta versión, contrajo la enfermedad del SIDA, falleciendo con posterioridad, sin que le fueran facilitados los informes médicos correspondientes, al objeto de la aportación de pruebas en el expediente indemnizatorio instruido por estos hechos.

En el informe remitido por el Ministerio de Defensa se participa que, finalmente, le fueron entregados al interesado los informes solicitados, continuándose la tramitación del expediente indemnizatorio.

En otras quejas, los interesados manifiestan a esta institución que, habiéndose fijado una indemnización a su favor por diferentes causas, la misma no se había hecho efectiva, a pesar de los años transcurridos desde que se resolvió el correspondiente expediente.

Así, en las quejas 9018664 (indemnización por fallecimiento en acto de servicio), 8900105 (indemnización por un accidente de circulación) y 8914890 (indemnización por la expropiación de unos terrenos), el Ministerio de Defensa informa que se ha procedido al abono de las cantidades adeudadas a estas personas.

## 13. ADMINISTRACION Y ORDENACION TERRITORIALES

### 13.1. *Vivienda*

Las quejas sobre vivienda constituyen, por su elevado número y objeto, uno de los apartados más destacables del presente informe. En total, durante el año 1990, se tramitaron setecientos setenta y nueve quejas sobre los siguientes temas: viviendas de promoción pública, 396; viviendas de protección oficial y promoción privada, 108; vivienda libre, 128 y arrendamientos urbanos, 147. Las tres primeras categorías planteaban cuestiones sobre peticiones de vivienda no satisfechas por las administraciones públicas; infracciones al régimen jurídico de la vivienda de protección oficial, en especial, por defectos de edificación; situaciones de insalubridad e higiene; demoras excesivas en el pago de subvenciones públicas a adquirentes de viviendas; presuntas estafas o incumplimientos de contratos de compraventa de viviendas libres, etc., etc.

Por comunidades autónomas, fue la de Madrid y, en concreto, el Instituto de la Vivienda de Madrid, la que fue objeto de un mayor número de quejas (122 total), relativas, la mayor parte de ellas, a solicitudes, no atendidas, de viviendas públicas. Asimismo, merecen destacarse las comunidades autónomas de Castilla-León (10 quejas) y de Extremadura (10 quejas), siendo en esta última donde se han producido más quejas denunciando presuntas irregularidades en la selección de adjudicatarios, en la cual la intervención de los ayuntamientos constituye, en la práctica, un factor determinante.

Las demoras de los expedientes sancionadores por infracciones al régimen jurídico de las viviendas de protección oficial, y, en particular, la falta de efectividad de las resoluciones de ejecución de obras por defectos en la construcción, así como de las resoluciones sobre deficiencias de habitabilidad de viviendas libres en régimen de alquiler, constituyen, igualmente, un tema recurrente de numerosas quejas. Al respecto, ha de manifestarse que en la mayor parte de las comunidades autónomas y ayuntamientos, existen graves deficiencias en la gestión de los expedientes sancionadores, cuya superación exigiría un análisis y control de aquélla por parte de las administraciones implicadas.

Las determinaciones legales en la materia (Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1968 y normas posteriores; art. 181 y 184 Ley de Suelo y Reglamentos administrativos, como el Decreto de 23.11.1940, sobre inhabilitación e insalubridad) son, con más frecuencia de la deseada, vulneradas, a causa, en unos casos, de la mera desidia administrativa, y, en otros, como consecuencia de la resistencia de los infractores, no vencida adecuadamente mediante el ejercicio de las técnicas de ejecución forzosa de los actos administrativos. Dicha resistencia carece, en la mayor parte de los supuestos, de justificación razonable.

En otros, especialmente en las órdenes de ejecución de obras que recaen sobre viviendas en alquiler, y sin que esto sirva de justificación para el incumplimiento de la ley, la parquedad de algunas rentas arrendaticias provoca, a veces, la negativa de los propietarios a asumir los elevados costes de las obras, ante la falta de contraprestaciones contractuales justas.

Asimismo, siguen produciéndose retrasos en el pago de subvenciones a adquirentes de viviendas de protección oficial. La sugerencia de mejora y agilización del procedimiento, dirigida al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (ver informe anual de 1988; páginas 262 a 266; Serie Informes, Publicaciones del Congreso de los Diputados), ha producido una leve mejora en la gestión de aquéllas, siendo, no obstante, necesario superar una cierta descoordinación entre algunas comunidades autónomas, que retrasan la rendición de las cuentas justificativas de las remesas de fondos que, para tal fin, remite el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, y este Departamento ministerial, que no envía nuevos fondos hasta tanto no se rinden las cuentas pendientes.

En la vivienda libre, al margen del específico problema ya tratado de las deficiencias de habitabilidad y salubridad de las cedidas en alquiler, se denuncian cuestiones, aunque escasas, sobre presuntas estafas en contratos de compraventa, falta de garantías prácticas frente a defectos en la construcción de viviendas nuevas, así como otras cuestiones cuya resolución requeriría la promulgación de las tantas veces anunciada Ley de Garantías de la Edificación.

Se relacionan, a continuación, algunas quejas significativas tramitadas durante el período de tiempo al que se refiere el presente informe:

#### 13.1.1. *Defectos de construcción en una promoción de viviendas de protección oficial en Málaga*

Las deficiencias alegadas consistían, principalmente, en la gran cantidad de fisuras, muchas de ellas de considerable tamaño, aparecidas en todas las viviendas, muros, tabiques, suelos y techos, además de un sinnúmero de anomalías en los restantes elementos de los pisos, como humedades, soleras mal colocadas, etc. Los afectados habían denunciado los hechos en 1987 y reiterado en numerosas ocasiones sus denuncias, sin que la administración pública actuase de la forma legalmente prevista (queja 9000202).

Admitida a trámite, se solicitó el informe preceptivo de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, de la que ha de reseñarse, por lo que a esta queja se refiere, su escasa colaboración, ya que, habiéndose solicitado el referido informe con fecha de 2 de abril de 1990, fue necesario requerirlo por tres veces consecutivas y advertirle de su actitud entorpecedora y de las consecuencias legales de su omisión. Finalmente, el informe se emitió el 28 de enero de 1991.

Del resultado de la investigación, aún en curso, se dedujeron los siguientes hechos:

Este conjunto residencial constituye un grupo de viviendas de protección oficial descompuesto en varias fases.

En la primera fase se produjo una reclamación por deficiencias de construcción que dio origen a un expediente sancionador, actualmente en fase de resolución.

La segunda fase, que comprende un total de 131 viviendas, fue motivo de numerosas denuncias por defectos en la construcción igualmente, habiéndose instruido por la Delegación Provincial de Málaga un total de seis expedientes administrativos incluyendo varias reclamaciones cada uno de ellos, de los cuales cinco se encuentran en fase de formación de pliego de cargos con su correspondiente informe técnico, y uno en fase de propuesta de resolución.

Todas las denuncias formuladas sobre esta segunda fase lo son por un mismo defecto, consistente en filtraciones de humedad generalizadas en todos los cerramientos de fachadas y, aisladamente, en terrazas y cubierta. Las soluciones técnicas para la subsanación de los defectos han provocado opiniones encontradas entre promotor, Administración pública y propietarios, sin que, en febrero de 1991, se haya llegado a una solución de compromiso.

Finalmente, la tercera fase de la promoción, con un total de 142 viviendas, ha sido objeto asimismo de numerosas denuncias por la aparición de grietas generalizadas en algunos de los edificios, razón por la que se han iniciado cinco expedientes sancionadores, todos ellos en fase de formulación de pliegos de cargos.

A fin de lograr una solución práctica de los hechos denunciados, a petición de los propios denunciados y de la Asociación de Consumidores y Usuarios de Málaga (A.C.U.M.), se celebraron varias reuniones en la Delegación Provincial, junto con técnicos de la misma empresa promotora, llegándose a un compromiso de reparación de los hechos denunciados.

En el momento del cierre de este informe se han iniciado las obras de reparación, según se ha comunicado al Defensor del Pueblo, quien, por el momento, suspenderá sus actuaciones hasta que se subsanen las graves deficiencias de construcción denunciadas en el escrito de queja.

### *13.1.2. No ejecución de una resolución de ejecución de obras por defectos de construcción en vivienda de protección oficial en Córdoba*

De la investigación efectuada por el Defensor del Pueblo (queja 8800706), se dedujo que el 14 de marzo de 1988 la Delegación Provincial en Córdoba de la Consejería de Obras Públicas y Transportes resolvió el expediente sancionador VP-CO-8/88, acordando imponer a la empresa promotora, como autora de una falta grave al régimen de protección oficial, una multa y la obligación, en el plazo de veinte días, de ejecutar las obras de reparación necesarias, de conformidad con el artículo 155 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial.

Incumplida la orden de ejecución de obras, se impusieron al promotor, sin resultado alguno, una serie de multas coercitivas, a fin de que cumplierse el contenido de la resolución anteriormente citada.

Ante tales circunstancias, esta institución expresó al órgano administrativo implicado que el artículo 168 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial prevé la vía de la ejecución subsidiaria, por mera correspondencia con el artículo 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo, llegándose, incluso, a señalar en esta norma reglamentaria la necesidad de remitir testimonio a la jurisdicción ordinaria por si ésta apreciara la concurrencia de responsabilidad en el orden penal.

El artículo 58 del Real Decreto de 10 de noviembre de 1978 también reitera que la ejecución de las resoluciones recaídas en expedientes sancionadores, podrá realizarse aplicando las medidas de ejecución forzosa previstas en el artículo 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Finalmente, ante la alegada falta o insuficiencia de una consignación presupuestaria, manifestamos que la misma tan sólo puede ser obstáculo transitorio derivado de una imprevisión, ya que, de lo contrario, la generalización de estos casos dejaría vacío de contenido el apartado b) del artículo 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo, a lo que cabe añadir que los artículos 105 y 106 de la misma ley regulan el sistema para que el sancionado satisfaga la cantidad líquida derivada de la ejecución subsidiaria e, incluso, la exacción cautelar antes de la ejecución y a reserva de la liquidación definitiva.

En razón de lo expuesto, procedimos a efectuar un recordatorio de deberes legales sobre la ejecución forzosa de la resolución dictada o, alternativamente, sobre la adopción de otra solución legal que satisfaga adecuadamente los intereses del formulante de la queja.

El mencionado recordatorio no fue objeto de expresa respuesta por el órgano destinatario del mismo, a pesar de las peticiones reiteradas que la institución efectuó en tal sentido.

### *13.1.3. Demoras excesivas en la tramitación de numerosas subvenciones a adquirentes de vivienda de protección oficial*

La queja 9024712 se formuló contra el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, y las comunidades autónomas de Castilla-La Mancha, Andalucía, Generalidad Valenciana y de la Región de Murcia.

En concreto, los formulantes alegaban las siguientes demoras excesivas en la tramitación de ochenta y cinco expedientes de reconocimiento o pago de ayudas a adquirentes de viviendas de protección oficial de promoción privada del plan trienal 1981-1983:

A. Expedientes en los que se reconoce, a determinados titulares de viviendas de protección oficial, el derecho a la ayuda económica personal, la cual, sin embargo, pese al tiempo transcurrido desde su reconocimiento, aún no se había abonado.

B. Expedientes en los que se deniega el pago de la mencionada ayuda económica, aún a pesar de estar ésta reconocida por la comunidad autónoma con competencias de gestión y resolución de tal tipo de expedientes.

C. Expedientes paralizados en su tramitación por causas no imputables a los solicitantes que en su día cumplimentaron y aportaron toda la documentación requerida.

Las cuestiones derivadas de este planteamiento se expusieron, en su totalidad, al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y, en lo referente a su competencia, a las comunidades autónomas de Andalucía, Valencia, Murcia, y Castilla-La Mancha.

Ni aquel departamento ministerial, ni las comunidades autónomas de Andalucía y Murcia, habían contestado la petición del preceptivo informe solicitado. Sí lo hizo, sin embargo, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, con cuyo informe se constató la tramitación correcta, aunque con retraso, de los correspondientes expedientes; y la Generalidad Valenciana que, en informe enviado recientemente, alegó su ausencia de responsabilidad en el retraso de la concesión de las ayudas, motivado, según ella, por la negativa del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo a financiar las mismas.

Debe ponerse de manifiesto la relevancia de la investigación objeto de la queja, que, en definitiva, planteaba la demora generalizada, de más de diez años en muchos casos, en el pago de ayudas económicas a compradores de viviendas de protección oficial; así como una grave falta de coordinación administrativa, entre el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y las comunidades autónomas que comparten con aquél el procedimiento reglamentariamente previsto para el reconocimiento y pago de subvenciones a adquirentes de viviendas de protección oficial.

Las quejas formuladas tuvieron, no obstante, salvo excepciones, la consecuencia del reconocimiento y pago de las subvenciones solicitadas.

#### 13.1.4. *Expedientes por defectos de construcción en viviendas de protección oficial en Castilla-León*

La cronología de las actuaciones referidas a la queja 8704225 que a continuación se relata, es expresiva de un claro ejemplo de ineficacia administrativa que, al igual que en la queja 9004057, que también afectaba a la Junta de Comunidades de Castilla-León, y en otras muchas de parecido tenor, relativas a otras comunidades autónomas, revelan la necesidad de efectuar sustanciales mejoras en la gestión de los correspondientes servicios administrativos, imponiendo, si fuera preciso, sanciones disciplinarias a los funcionarios causantes de situaciones como las que aquí se describen.

En el caso de la queja 8704225, la denuncia por defectos de construcción tuvo lugar el 10 de febrero de 1983 ante la entonces Dirección Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en Valladolid.

Comprobadas técnicamente las deficiencias alegadas por los propietarios de la viviendas y tras tramitarse el oportuno expediente sancionador, se dictó resolución el 22 de noviembre de 1985, dos años y diez meses después de la denuncia, imponiendo a la empresa promotora la obligación de ejecutar, en quince días, determinadas obras de reparación, así como una sanción de cien mil pesetas, por la comisión de una falta muy grave prevista y sancionada en el art. 153 c) 6) del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial.



Dicha resolución no fue objeto de inmediata ejecución, como obliga, salvo excepciones, la Ley de Procedimiento Administrativo, y el recurso de alzada contra aquella no había sido resuelto por la Administración actuante, el 25 de noviembre de 1987, dos años después de su interposición.

La queja se formuló en el año 1987. Comprobadas las irregularidades antes mencionadas, sugerimos de forma inmediata al Consejero de Fomento de la Junta de Castilla y León que dictase las órdenes oportunas a fin de que fuese resuelto expresamente, tal como obligan los artículos 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 38 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el recurso de alzada interpuesto contra la resolución de 22 de noviembre de 1985, cuya ejecución forzosa por la Administración, en lo referente a la realización de determinadas obras impuestas a la empresa resultaba obligada, aún antes de dictarse resolución del recurso de alzada, a tenor de lo establecido en el artículo 101 y ss. de la Ley de Procedimiento Administrativo y en la legislación específica reguladora del régimen jurídico de viviendas de protección oficial.

En rápida respuesta a nuestra sugerencia aquella Consejería dictó la resolución de la alzada (R. 13 de enero de 1988) y anunció la ejecución inmediata de las obras de reparación. Sin embargo, transcurridos otros dos años, las obras siguen sin ejecutarse.

Ante tan inadmisibles situación, esta institución, en fecha 26 de diciembre de 1990, dirigió al Consejero de Fomento de la Junta de Castilla-León, un último recordatorio de deberes legales expresando, entre otras fundamentaciones:

— Que los interesados han remitido dos escritos a esta institución, en los que manifiestan que, ante la inoperancia observada, han optado por realizar ellos las obras.

— Que esta absurda situación ha derivado del incumplimiento, entre otros, del artículo 58 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, de 31 de octubre, sobre Política de Vivienda, que dispone expresamente la ejecución de las resoluciones recaídas en los expedientes sancionadores mediante la aplicación de las medidas de ejecución forzosa establecidas en el art. 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Estas medidas son: el apremio sobre el patrimonio, la ejecución subsidiaria, la multa coercitiva y la compulsión sobre las personas.

— Que la falta de realización de la ejecución subsidiaria por parte de esa Administración ha dado lugar a un grave retraso en la subsanación de las deficiencias en construcción detectadas, con el consiguiente perjuicio para los interesados. Tal negativa no puede producirse, indicamos, alegando la inexistencia presupuestaria que sólo puede ser un obstáculo transitorio derivado de una imprevisión, dado que la generalización de esos supuestos dejaría vacío de contenido el apartado b) del artículo 104 de la mencionada ley procedimental, a lo que hay que añadir que los artículos 105 y 106 de dicho texto legal regulan el sistema para que el sancionado satisfaga la cantidad líquida derivada de la ejecución subsidiaria, e incluso la exacción cautelar antes de la ejecución y a reservas de la liquidación definitiva.

— Que, en definitiva, en caso de no ser posible la ejecución de la resolución de 22 de noviembre de 1985, se debería estudiar la posibilidad de incoar el expediente oportuno a fin de resarcir a la comunidad de propietarios de los costes que han conllevado las obras de reparación, toda vez que se han originado por el anormal funcionamiento de los servicios correspondientes de la Administración pública, con independencia de la posibilidad de repercutir tales indemnizaciones a la promotora de las viviendas.

La queja 9004057, tenía como objeto, en primer lugar, la ejecución de la resolución recaída en el expediente sancionador V/P-VA-18/89, por la que se impuso a la empresa promotora, como autora de una falta de carácter muy grave, prevista y sancionada en el artículo 153 c) 6) del Reglamento de Viviendas de Protección oficial, una multa de 150.000 pesetas y la obligación de

ejecutar obras tendentes a corregir las humedades de condensación en determinadas estancias de la vivienda afectada en la localidad de Cigüeñuela. Asimismo, la formulante alegó la demora en el pago de una subvención personal, para la adquisición de una vivienda, de 364.000 pesetas, solicitada en el año 1986 y reconocida el 15 de mayo de 1989.

Expresamos al órgano administrativo implicado que el principio de eficacia administrativa aconsejaba, de no optarse por la ejecución subsidiaria, la imposición de multas coercitivas en cuantía elevada y con periodicidad quincenal, hasta conseguir que se ejecutasen las obras impuestas por la resolución recaída en el expediente de referencia. En tal sentido, indicamos que el artículo 58 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, establece que la cuantía de las multas coercitivas podrá alcanzar hasta el veinte por ciento del importe estimado de las obras que el infractor esté obligado a realizar.

En cuanto a la subvención personal adeudada a la formulante, quien la solicitó en el año 1986, y cuyo expediente fue archivado por error, según fotocopia de escrito oficial, de 24 de agosto de 1990, aportado por la interesada, quedamos pendientes de la comunicación acerca de cuándo va a hacerse efectiva la misma. Al respecto, manifestamos al consejero que, dado que el retraso del expediente de la subvención era imputable a la administración pública, debería darse al pago de la subvención reconocida el mismo tratamiento, en lo posible, de las subvenciones solicitadas en 1986, las cuales, cinco años después de su reconocimiento, se estaban abonando a finales de 1990.

La Junta de Castilla y León, adoptó, a requerimiento del Defensor del Pueblo, las medidas adecuadas para solucionar el problema.

Por último, las quejas 8901614; 8604253; 8613782; 8706959; 9004057; 9016714 y 9020764, planteaban, asimismo, demoras en la ejecución de resoluciones por defectos de construcción en viviendas de protección oficial.

La correspondiente denuncia del afectado se había producido en septiembre de 1986 (VP-3/87). Después de determinadas incidencias que, a la postre, dejaron el problema sin resolver, se constató que se había incoado el oportuno expediente sancionador por deficiencias en la edificación de las viviendas de protección oficial construidas al amparo del expediente 34/00012/84, recayendo en el mismo resolución el 13 de marzo de 1990, en la que se ordenaba la realización de determinadas obras y la imposición de una multa.

A este respecto, tanto el artículo 58 y 59 del Real Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, como el artículo 168 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, aprobado por Decreto 2 114/86, de 24 de julio, establecen la posibilidad de realizar la ejecución subsidiaria, de conformidad con lo dispuesto en el apartado b) del artículo 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

La Consejería de Fomento, Servicio Territorial de Palencia, alegó que en lo que se refiere al artículo 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo, sobre ejecución forzosa por parte de la administración, se viene aplicando el apartado c), de imposición de multas coercitivas para la ejecución forzosa de las obras necesarias, pues aplicar el apartado b), como indica el Defensor del Pueblo, llevaría a la administración pública a una dinámica interminable, ya que se trata de obras ejecutadas por la iniciativa privada, que es la que debe acometer la reparación de las deficiencias manifestadas. Por otro lado, no se tienen créditos ni asignación presupuestaria para la ejecución de reparaciones en obras privadas en este Servicio Territorial.

#### *13.1.5 Confirmación jurisdiccional de un recordatorio de deberes legales no aceptado por el Ayuntamiento de Alcalá de Henares*

El Ayuntamiento Pleno de Alcalá de Henares, en sesión ordinaria de 15 de marzo de 1988, declaró la pérdida de la condición de beneficiario de un vivienda social.

El afectado por el citado acto administrativo formuló queja ante el Defensor del Pueblo, (8806211), quien examinadas las actuaciones del expediente y la fundamentación jurídica del acuerdo adoptado, dirigió un recordatorio de deberes legales al Ayuntamiento de Alcalá de Henares sugiriendo una revisión de oficio del mismo, y la consiguiente restitución de su vivienda al formulante de la queja. Aquella le había sido adjudicada mediante contrato de 14 de septiembre de 1956, por el que el Ayuntamiento de Alcalá asumió la obligación de transmitir la propiedad de la vivienda cumplidas determinadas condiciones.

El artículo 70 del Reglamento de Viviendas Protegidas, aprobado por Decreto de 8 de septiembre de 1939, y aplicable al caso, establecía que «La duración del régimen de casas protegidas ... durará veinte años, contados desde la calificación definitiva de las viviendas». Pasado este plazo, decía el precepto, dejarán de disfrutar las bonificaciones tributarias y entrarán en el régimen tributario común y en las prescripciones ordinarias del Derecho civil, en cuanto a la libre disposición del derecho dominical. Sin embargo, durante el período de amortización de los anticipos sin interés, cuando exceda de dichos veinte años, subsistirán las restricciones que impone este Reglamento en cuanto a la venta y alquiler de las casas.

Dicha prescripción legal, entendíamos, era de aplicación al caso que nos ocupa, ya que la disposición transitoria segunda, del Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial, aprobado por Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, establece que el plazo de duración de los regímenes de las viviendas calificadas definitivamente con arreglo a las legislaciones anteriores a la indicada Ley será el establecido en las respectivas calificaciones. Asimismo, la disposición transitoria cuarta dejó a salvo los derechos adquiridos al amparo de la legislación anterior.

Por tanto, en el momento en que se adoptó el acuerdo de pérdida de la condición de beneficiario, había transcurrido con creces el plazo de protección aplicable a la indicada vivienda que, como se ha dicho, por su condición de vivienda protegida, era el establecido en el Reglamento aprobado por Decreto de 8 de septiembre de 1939.

El adjudicatario y formulante de la queja, en definitiva, transcurridos veinte años desde la adjudicación (e incluso, calificación) de la vivienda, no tenía la obligación de ocupar la misma y sí la plenitud de derechos y obligaciones que al efecto establece el Derecho civil, salvo los de venta y alquiler durante el período de amortización del precio de la vivienda.

El Ayuntamiento de Alcalá de Henares no aceptó el criterio del Defensor del Pueblo. Sin embargo, planteado el asunto ante la jurisdicción contencioso-administrativa, la sentencia de 9 de octubre de 1990, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, confirmó plenamente la posición jurídica de la institución, cuyos argumentos de autoridad fueron ampliamente recogidos en los fundamentos de derecho de aquella resolución judicial.

Transcribimos, a continuación, los fundamentos de derecho tercero y quinto:

«Tercero: Como, con acierto, señaló el Defensor del Pueblo, a cuya instancia acudió el demandante ante lo que estimó una inadecuada actuación administrativa, en su recordatorio de deberes legales al Ayuntamiento demandado, la clave para la solución jurídica del conflicto está en el artículo 70 del citado Reglamento de Viviendas Protegidas, aprobado por Decreto de 8 de septiembre de 1939, también esgrimido, como argumento para fundar su decisión, por la Administración demandada, pero, a juicio de la Sala, erróneamente. Este precepto establece que la duración del régimen de casas protegidas ... durará veinte años, contados desde la calificación definitiva de las viviendas. Pasado este plazo, dejarán de disfrutar las bonificaciones tributarias y entrarán en el régimen tributario común y en las prescripciones ordinarias del Derecho Civil, en cuanto a la libre disposición del derecho dominical. Sin embargo, durante el período de amortización de los anticipos sin interés, cuando ... exceda de dichos veinte años, subsistirán las restricciones que impone este Reglamento en cuanto a la venta y alquiler de las casas.»

«Quinto: En consecuencia, como indicó el Defensor del Pueblo al Ayuntamiento de mandato en su recordatorio, al tiempo de adoptarse el acuerdo de pérdida de la condición de beneficiario había transcurrido con creces el plazo de vigencia del régimen de casas protegidas, aplicable a la vivienda en cuestión, de manera que el demandado no tenía obligación de ocupar la misma, y, salvo las restricciones legales en cuanto a venta y alquiler durante el período de amortización de los anticipos sin interés, la vivienda había entrado en el régimen tributario común y en las prescripciones ordinarias de Derecho civil.»

### 13.1.6. *Desalojo forzoso de un edificio de viviendas en Madrid*

Los inquilinos de sendas viviendas de Madrid, presentaron queja exponiendo que el día 1 de noviembre de 1990, se produjo por parte de la Junta Municipal de Centro y de su Concejal-Presidente, el desalojo forzoso de todos los residentes del mencionado edificio; desalojo que, según manifestaban los interesados, se intentó efectuar sin la preceptiva autorización judicial de entrada domiciliaria, la cual, no obstante, se solicitó y expidió con posterioridad, y sin que el ayuntamiento ofreciese, en un principio, una información sobre las causas técnicas que obligaban a la urgente desocupación del inmueble, así como respecto a una alternativa en relación con el posterior realojo de los afectados y la custodia de los bienes muebles y enseres que permanecían en las viviendas (queja 9027294).

Asimismo, los formulantes de la queja alegaron que desde hacía años venían denunciando ante el ayuntamiento, sin resultado alguno, la necesidad de que se obligase al propietario del inmueble a efectuar determinadas obras de habitabilidad.

Durante el desalojo, los afectados solicitaron la presencia de asesores del Defensor del Pueblo, quienes se personaron en el lugar de los hechos y, facilitaron, con su apoyo legal y su mediación, la resolución de la situación de tensión provocada.

Posteriormente, la supervisión de la actuación municipal, en relación con los motivos de la desocupación del inmueble, y respecto a las promesas dadas por las autoridades municipales a los vecinos desalojados, dio el siguiente resultado:

— Las actuaciones de que se trata se promovieron por la intervención del Servicio de Extinción de Incendios y del Servicio de Guardia del Departamento de Edificación Deficiente de la Gerencia Municipal de Urbanismo.

— En cuanto a la autorización judicial para la entrada en los domicilios, se aclaró a los vecinos que en las actuaciones urgentes y de inminente peligro en las que interviene el Servicio de Extinción de Incendios no suele solicitarse, por razones obvias.

— En cuanto al realojo provisional de los afectados se comprobó que el Ayuntamiento de Madrid actuó solucionando adecuadamente el mismo.

— Transcurridos tres días del desalojo, el Servicio de Edificación Deficiente determinó que se podía volver al inmueble desocupado.

— Desde el primer momento se estableció un servicio de vigilancia por parte de la policía municipal, para garantizar la conservación de los muebles y enseres, sin que se tenga noticia de denuncia alguna por ningún tipo de desaparición de aquellos.

— Finalmente, en relación con las razones técnicas del desalojo, se facilitó un informe del arquitecto jefe de la Sección de Edificación Deficiente en el que se explicaban aquéllas y las actuaciones que se había considerado necesario llevar a cabo; y en cuanto a la iniciación del expediente de ruina, se informó que no se había solicitado por el propietario del edificio y que

tampoco se daba un estado de ruina «inminente» motivadora de una declaración de oficio por la Administración Pública.

#### 13.1.7. *Supervisión de un expediente de solicitud de vivienda social, en Murcia*

El formulante alegó que, desde 1985, venía solicitando del Ayuntamiento de Murcia una vivienda de promoción pública, dadas las penosas condiciones de habitabilidad y la falta de espacio que se daban en la que vivía, hechos que fueron suficientemente acreditados al Defensor del Pueblo (queja 9007009).

Solicitado informe al Ayuntamiento de Murcia, éste expuso a la institución las circunstancias que habían concurrido en la tramitación de la solicitud de la vivienda y la puntuación insuficiente obtenida por el formulante.

Se comprobó que, por una parte, el interesado no reflejó en su solicitud, y posterior reclamación, las reales circunstancias que tenía y que podían haber sido objeto de una mayor puntuación; y, por otra, se produjo una deficiente actuación de la Administración que debió suplir las deficiencias informativas del expediente de solicitud.

Así, por ejemplo, en el informe del ayuntamiento se manifestó al Defensor del Pueblo que el solicitante «no hizo constar en su solicitud el motivo por el cual precisaba la vivienda, ya que había dejado todos los casilleros de este apartado en blanco». Pero este error del solicitante se debió suplir mediante el trámite de subsanación de errores u omisiones, legalmente previsto.

Por otra parte, las condiciones exactas de composición familiar, hacinamiento y estado de insalubridad de la vivienda habitada por la familia del solicitante eran conocidas por la asistente social del ayuntamiento, cuyos servicios técnicos debieron, por otra parte, computar la superficie útil de la vivienda (43,26 m<sup>2</sup>), con lo que la puntuación final hubiese sido de 200 puntos más de los contabilizados, a la postre.

Por todas esas razones, se sugirió al Ayuntamiento de Murcia una revisión de la puntuación efectuada en el expediente de petición de vivienda sobre la que trataba la queja, o cualquier otra solución alternativa que subsanase la precaria situación de la familia objeto de la queja.

Dicha sugerencia, efectuada el 11 de octubre de 1990, no ha sido contestada por el Ayuntamiento de Murcia.

#### 13.1.8. *Solicitud de viviendas de promoción pública por la Asociación de Exilados y Retornados de la URSS*

El Presidente de dicha entidad se dirigió a esta institución, mediante entrevista personal con el Defensor del Pueblo, planteando el problema de ausencia de viviendas adecuadas para algunos de los miembros pertenecientes a la Asociación que preside, compuesta por retornados de la URSS, de los que, con ocasión de la guerra civil, habían emigrado siendo niños (queja 8911439).

El Instituto de la Vivienda de Madrid dio cuenta de la situación administrativa de los expedientes de solicitud de vivienda referidos a los formulantes, anunciando que se iba a proponer al Consejo de Gobierno la modificación del Decreto 23/1987, de 26 de marzo, que regula las condiciones de adjudicación de viviendas de promoción pública de la Comunidad Autónoma de Madrid, al objeto de ampliar, respecto al mencionado colectivo, las posibilidades legales de adjudicación de dicho tipo de viviendas.

A tal efecto, resulta necesario delimitar la documentación que acredite la condición o pertenencia al colectivo denominado «niños de la guerra civil» para distinguirlos de otras situaciones que pudieran intentar ampararse en esta modificación de la normativa cuando el sentido de la misma está únicamente dirigido a favorecer el retorno e integración de unas determinadas personas. Atendiendo a esta premisa, el Instituto de la Vivienda de Madrid está manteniendo contactos con la Subdirección General de Emigración y Participación, tendentes a que a través de las embajadas se hagan las gestiones correspondientes para facilitar y recopilar la documentación existente en relación a estas personas, a fin de que en su solicitud de vivienda, puedan acreditar las circunstancias antes referidas.

A través de la Fundación Solidaridad Democrática ha sido facilitada la información de unos censos de estos «niños» en los archivos de Salamanca y Alcalá de Henares, así como en el Centro Español de Moscú, y la existencia de un libro «Niños de la Guerra Civil» en el que existe una relación de los mismos, aunque incompleta.

#### *13.1.9. Demora excesiva en la tramitación de un expediente por defectos en construcción en Puente Tocinos (Murcia)*

Con fecha 15 de octubre de 1987, y con motivo de una denuncia de los interesados, se incoó por parte de la Consejería de Política Territorial de la Región de Murcia un expediente al promotor de un edificio de promoción oficial por graves deficiencias técnicas en el mismo, con el número VP/69/88, sin que a pesar del tiempo transcurrido y de la gravedad de los hechos, la Administración hubiese ordenado a la promotora realizar las obras de reparación necesarias (queja 8910793).

Del informe enviado por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, se observó que el expediente sancionador incoado no fue tramitado con la necesaria diligencia, puesto que pasaron casi dos años desde su inicio sin que se adoptase resolución alguna.

A este respecto, el artículo 61.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo, señala que no podrá exceder de seis meses el tiempo que transcurra desde que se inicie un expediente administrativo, hasta aquél en que se dicte resolución, lo que no se ha cumplido en absoluto en el presente caso.

Por lo expuesto, procedimos a formular el consiguiente recordatorio de deberes legales para que los servicios competentes de aquella Administración pública procediesen a concluir de forma rápida y diligente el expediente sancionador incoado en su día y a hacer cumplir las medidas que en su caso se dicten.

El recordatorio se efectuó el día 4 de abril de 1990. Se reiteró su cumplimiento el 26 de junio y 22 de diciembre de 1990, sin que, a pesar de las advertencias legales oportunas, se contestase al Defensor del Pueblo.

#### *13.1.10. Denuncia sobre desocupación de vivienda de protección oficial en Cistierna (León)*

De la investigación efectuada se constató que el Servicio Territorial de León, de la Consejería de Fomento de la Junta de Comunidades de Castilla-León, no había procedido a tramitar adecuadamente la denuncia de la interesada ni el posterior expediente de desahucio incoado, puesto que dicha denuncia databa del mes de enero de 1987 y si bien se había realizado alguna actuación, aún en octubre de 1990, más de tres años y medio después, no se había dictado una resolución expresa (queja 9007515).

El desahucio en cuestión era exigencia de lo dispuesto en el artículo 30 del Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, que lo establece para el caso de que las viviendas adjudicadas no constituyan domicilio permanente del beneficiario, así como del artículo 3.º del Real Decreto 3 148/78, de 10 de noviembre, que señala la obligatoriedad de destinar a domicilio habitual y permanente, y nunca a segunda residencia, las viviendas adjudicadas, obligación cuyo incumplimiento constituye una infracción grave al régimen legal de las viviendas de protección oficial.

Por lo expuesto, procedimos a formular el siguiente recordatorio de deberes legales: «que por los servicios competentes de la Consejería de Fomento se proceda en breve tiempo a concluir el expediente de desahucio incoado contra el beneficiario de la vivienda y a adoptar las resoluciones que procedan.»

### *3.1.11 Irregularidades en la tramitación de un expediente sancionador por defectos de construcción en una vivienda de protección oficial, en Badajoz*

Se efectuó denuncia ante la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura, en fecha 8 de mayo de 1987, por las deficiencias de construcción apreciadas en la vivienda del formulante, que dio lugar a la incoación de un expediente sancionador, de referencia VP/16/88, habiéndose llegado a formular la correspondiente propuesta de resolución el 14 de junio de 1988, en el sentido de imponer a la empresa promotora una multa de 250.000 pesetas, así como la obligación de realizar determinadas obras de reparación (queja 9011308).

Como quiera que posteriormente a ello no se procedió a realizar ninguna actuación por parte del mencionado organismo, con fecha 28 de julio de 1989 el interesado presentó nuevo escrito solicitando que se adoptasen las medidas necesarias a fin de subsanar las deficiencias ya denunciadas en su día, escrito que, en junio de 1990, no había sido objeto de respuesta expresa.

La respuesta de la Junta de Extremadura fue, en síntesis, que la resolución del expediente sancionador incoado contra la sociedad promotora, se encontraba pendiente de que la Dirección General de Urbanismo, Arquitectura y Vivienda, «diese las órdenes» oportunas para continuar su tramitación.

Como quiera que, aún por las causas apuntadas en el informe emitido al Defensor del Pueblo, la tramitación del referido expediente se había demorado en exceso y, habiendo transcurrido un período de tiempo suficiente desde que se recabó el oportuno informe a la Dirección General anteriormente referenciada, solicitamos nuevo informe en el que se hiciese constar la decisión adoptada por dicho órgano público, y, en su caso, las actuaciones que se van a seguir por parte de la Administración.

### *13.1.12. Ejecución subsidiaria por defectos de construcción en Zaragoza*

La denuncia formulada por la adquirente de una vivienda de protección oficial, dio lugar a una resolución dictada el 7 de septiembre de 1987 por el Jefe del Servicio Provincial de Urbanismo, Arquitectura y Vivienda de la Diputación General de Aragón, por la que se imponía a una empresa promotora la obligación de subsanar los defectos de construcción de la vivienda, así como una sanción de 500.000 ptas. por la comisión de una falta muy grave.

No obstante dicha resolución, tales defectos, cuya existencia resultaba incuestionable, según resolución de 10 de diciembre de 1987, por la que se desestimó el recurso de alzada interpuesto por la empresa promotora, continuaban sin ser subsanados (queja 9028017).

Sobre la base de lo prevenido en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, se realizó el 27 de noviembre una visita de comprobación de los términos en los que se fundamentaba la queja, ante la Dirección General de Arquitectura del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, de la Diputación General de Aragón.

En dicha ocasión, el titular de la Dirección General de Arquitectura expresó la imposibilidad de mostrar el expediente administrativo relativo a la queja por no tenerlo bajo su custodia en ese momento, manifestando que toda información le fuera solicitada por escrito, declaración en la que se ratificó reiteradamente, en contravención a la obligación impuesta por el artículo 19 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.

Sin embargo, en la indicada visita pudo constatar que los defectos de construcción de las viviendas promovidas no habían sido subsanados. Preguntado el Director General por la posibilidad de ejecución subsidiaria de las obras para la subsanación de los defectos, en los términos establecidos en los artículos 167 y 168 del Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, contestó que no procedería a la ejecución subsidiaria, respuesta que, independientemente de otras consideraciones, resulta, cuando menos, paradójica, ya que, en la resolución desestimatoria del recurso de alzada interpuesto por la empresa promotora, firmada por el Director General de Arquitectura, se invocan obligaciones legales derivadas del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial exigibles a la promotora. Sin embargo cuando el propio Reglamento impone esa misma obligación con carácter subsidiario a la Administración, parece que un alto cargo de la misma la desconoce o manifiesta expresamente no estar dispuesto a cumplirla.

Establecido lo anterior y teniendo en cuenta que desde el día 27 de noviembre de 1990, en que se solicitó formalmente al Director General de Arquitectura la información que a continuación se relaciona y que hasta la fecha no se ha remitido ni dado explicación alguna sobre esta actitud de entorpecimiento, se rogó al Consejero de Ordenación del Territorio, Obras Públicas y Transportes de la Dirección General de Arquitectura, que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 18 de nuestra Ley orgánica reguladora, remitiera a esta Institución, en el plazo de quince días, informe sobre:

a) Estado de tramitación de los expedientes SZ.57/85, SZ.57/85, SZ.39/88 y SZ/40/88, todos ellos relativos, según manifestación del Director General de Arquitectura, a los defectos de construcción de las viviendas promovidas objeto de la queja.

b) Medidas adoptadas o que va a adoptar ese departamento en relación con dichos defectos de construcción, a los que hacen referencia los expedientes antes relacionados y, muy específicamente, si se van a adoptar medidas de ejecución subsidiaria en los términos de los artículos 167 y 168 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Viviendas de Protección Oficial.

Por último, y dada la naturaleza de las cuestiones que han quedado referenciadas, se dio traslado de lo anterior, para su conocimiento, al Presidente de la Diputación General de Aragón.

### *13.1.13 No ejecución de obras por defectos de construcción y otras quejas sobre viviendas de protección oficial en Galicia*

En materia de vivienda, la queja 9008003 versaba sobre la no ejecución por una empresa promotora de vivienda de protección oficial de una resolución administrativa imponiendo ejecución de obras por defectos de construcción.

La número 9003736, sobre ocupación ilegal de una vivienda de promoción oficial, no había sido objeto de respuesta, en el momento de cierre de este informe, por parte del Instituto Gallego de Vivienda y Suelo; organismo que, en relación a la queja 8912588, sobre deficiencias de habitabilidad,



tardó un año y cuatro meses en dictar una resolución imponiendo La realización de determinadas obras.

Mayor relevancia merece, sin embargo, por el largo tiempo de su tramitación, la queja 8406639, sobre ejecución de la resolución de 3 de octubre de 1985, dictada por la extinta Dirección Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en Pontevedra, que imponía al promotor de un edificio de promoción oficial en Villajuan, Pontevedra, dos multas de 250.000 pesetas y la ejecución en el plazo de dos meses de importantes obras de reparación.

La competencia para la ejecución de dicha resolución, en virtud del Real Decreto 01926/85, de 11 de septiembre, correspondía a la Junta de Galicia.

Pues bien, después de una considerable demora en atender la petición de informe solicitada, esta Institución hubo de formular, en abril de 1990, un recordatorio de deberes legales al Consejero de Ordenación del Territorio y Obras Públicas, tendente a la ejecución, sin mayor dilación, de la resolución de referencia.

La causa de la demora radicaba, según la Junta de Galicia, en la existencia de una querrela criminal presentada por los interesados, hecho que, con el fin de no obstaculizar ni entorpecer la tramitación de las diligencias penales, en aplicación del principio «non bis in idem», impedía la ejecución pretendida. Dicho principio prohíbe, en efecto, la dualidad de sanciones penales y administrativas respecto de unos mismos hechos; y, para el caso de competencias de ambas clases, supone la prioridad de la jurisdicción-penal sobre la contencioso-administrativa y el respeto por ésta del planteamiento fáctico considerado probado en aquélla.

Pero ocurría que la querrela criminal presentada el 18 de junio de 1988 se fundamentaba en presuntos delitos de estafa y falsedad en relación con el inmueble objeto de la queja; aspectos diferentes a los que eran objeto de la resolución recaída en el expediente administrativo sancionador por infracción del artículo 153.c)7 del Decreto 2 114/68, de 24 de julio, que regula el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial.

Por tanto, dado que la resolución administrativa de 3 de octubre de 1985 se fundamentó en otros hechos probados constitutivos de infracción, no podía afirmarse que sea de aplicación el principio «non bis in idem» en lo que se refiere al presunto delito de estafa; como tampoco existe coincidencia alguna entre los hechos alegados en la querrela por falsedad documental y los que dieron lugar a la resolución administrativa cuya ejecución pretendía el formulante de la queja.

A lo que se acaba de exponer hay que añadir la demora que se ha observado en el actuar de la administración pública competente en cada momento, no sólo en lo concerniente a la resolución definitiva de los problemas suscitados por los interesados, sino también en la tramitación de esta queja.

A este respecto hay que recordar que la primera denuncia sobre las deficiencias en cuestión fue presentada en el año 1983 y que en el mes de abril de 1985 se requirió por parte de esta institución la primera información sobre el problema mencionado.

Igualmente, debe tenerse en cuenta que la resolución del expediente sancionador contra el promotor de esas viviendas fue el 3 de octubre de 1985 y que, a partir del 3 de diciembre de ese mismo año, le correspondía a esa Consejería la ejecución del contenido de ese acto administrativo, firme por no recurrido, según lo dispuesto en el Real Decreto 1926/1985, de 11 de septiembre, y el propio Estatuto de Autonomía de Galicia.

#### *13.1.14 Otras quejas sobre infracción al régimen jurídico de viviendas de protección oficial en Asturias y Aragón*

Por otra parte, la queja 8916763 denunciaba una demora excesiva en la resolución expresa de un recurso de súplica, interpuesto el 3 de diciembre de 1987, contra resolución de la Consejería de

Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, que decidió el archivo de una denuncia por deficiencias constructivas de una vivienda de protección oficial, sita en Moreña. El correspondiente expediente del recurso de súplica fue remitido a la Consejería de Presidencia, por parte de aquélla, en enero de 1988 y, en agosto de 1990, estaba aún pendiente de resolución.

La Consejería de la Presidencia manifestó al Defensor del Pueblo que era consciente de las demoras que en ocasiones pesan sobre la resolución de algunos recursos de súplica. Ello es debido, afirmaba, a que, pese al esfuerzo que realizan los letrados del servicio jurídico de la Comunidad Autónoma, y que ilustran los datos que a continuación se relacionan, una insuficiencia de personal y una acumulación de tareas, así como el carácter urgente o prioritario de algunas de ellas, impiden, ocasionalmente, despachar los asuntos con la diligencia debida.

En efecto, los recursos administrativos resueltos desde 1982 -momento en el que la Ley 1/1982, de 24 de mayo, introdujo en el ordenamiento autonómico el recurso de súplica- es de 2.830. La distribución de recursos resueltos por años -hasta el 26 de julio de 1990- ha ido aumentando progresivamente, desde 17 recursos resueltos en 1982, a 443, 552 y 554, resueltos, respectivamente, en 1988, 1989 y 1990.

En la queja 90222381, sobre defectos constructivos de un grupo de 24 viviendas de promoción pública, en Caspe, Zaragoza, el Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, ha anunciado la ejecución de obras de reparación de las viviendas.

#### *13.1.15 Selección de adjudicatarios de viviendas de promoción pública, e infracciones al régimen jurídico de viviendas de protección oficial en Extremadura*

En esta comunidad autónoma destacan, en primer lugar, el relativamente elevado número de quejas que denuncian irregularidades en el procedimiento de selección de adjudicatarios de viviendas de promoción pública.

Así, por ejemplo, las quejas 8917927; 8920740; 8913025; 9014819; 9026216, etc., exponían la existencia de presuntas irregularidades en las adjudicaciones de viviendas promovidas por la Junta de Extremadura en las localidades de Galisteo, Casatejada, Puebla de Argenol, Villanueva de la Serena, etc.

De las investigaciones de las referidas quejas no se pudo constatar la veracidad de las alegaciones expresadas por los formulantes.

Asimismo, las quejas 8919704; 9011308 y 9011657 plantearon cuestiones, aún no resueltas, de ejecución de obras impuestas por resoluciones recaídas en expedientes sancionadores por infracción al régimen jurídico de viviendas de protección oficial. Y la queja 9011657 alegaba la pasividad administrativa ante las denuncias por deficiencias de la construcción en unas viviendas de promoción pública en la localidad de Casas de Belvis.

La mencionada queja 9011308 es fiel reflejo de un caso de demora excesiva en la tramitación de un expediente administrativo. En ella se exponía, en esencia, que como consecuencia de la denuncia presentada en fecha 8 de mayo de 1987 por las deficiencias de construcción apreciadas en una vivienda de protección oficial, se incoó expediente sancionador, de referencia V/P-16/88, habiéndose llegado a formular la correspondiente propuesta de resolución el 14 de junio de 1988, en el sentido de imponer a la empresa promotora una multa de 250.000 pesetas, más la obligación de realizar determinadas obras de reparación, sin que, dos años después, se hubiese cumplido dicha resolución.

La queja 8330966, por otra parte, sobre deficiencias en el Polígono «Nueva Ciudad» de Mérida (expte. BA-60-IV-76) procede sugerir, a la vista de la excesiva tramitación del asunto, que data del año 1982, la adopción de medidas eficaces, en coordinación con el Ministerio de Obras

Publicas y Urbanismo, que dé satisfacción, en lo que sea procedente, a las exigencias de reparación solicitadas por los adquirentes de dichas viviendas.

#### 13.1.16. *Solicitudes de viviendas de promoción pública en Madrid*

Es, sin duda, la comunidad autónoma de Madrid la más afectada por el elevado número de quejas sobre viviendas de promoción pública.

Examinadas las mismas, podemos deducir que los principales problemas que nos han planteado los ciudadanos, se refieren a peticiones de viviendas no resueltas por la administración pública.

En determinados casos, las actuaciones iniciadas por tal motivo concluyeron al no haber obtenido los peticionarios la puntuación suficiente, una vez baremados sus expedientes de conformidad con las estipulaciones contenidas en el Decreto 23/1987, de 26 de marzo, por el que se regulan las condiciones de adjudicación de viviendas de protección oficial de promoción pública.

En otros supuestos, la intervención del Defensor del Pueblo dio lugar al desbloqueo de expedientes y a las correspondientes adjudicaciones.

Otro importante número de quejas relacionadas asimismo con peticiones de viviendas, deben su falta de resolución a la no aportación por parte de los solicitantes de todos los datos exigidos por el Instituto de la Vivienda de Madrid, de conformidad con lo dispuesto en el mencionado decreto.

Esta particularidad da lugar a reiterados requerimientos a aquellos, a fin de que aporten los datos solicitados, a los efectos de poder continuar la tramitación de los expedientes de petición de vivienda iniciados y, en consecuencia, proceder a dictar la resolución que proceda. En esta labor la participación del Defensor del Pueblo resulta favorable para los peticionarios.

Sobre este extremo, cabría pensar que quizás dicha administración no proporciona a los interesados la información suficiente acerca de los documentos que necesaria-

mente cada uno de ellos, según su situación personal y de su vivienda, tienen que aportar a los efectos indicados; pues, en numerosas ocasiones, los formulantes expresan que han sido requeridos varias veces para que aporten documentación complementaria, si bien en cada ocasión se le solicitan datos distintos.

#### 13.2. *Carreteras. En especial, la expropiación forzosa*

Tal y como señalaba el informe de 1989, dentro del capítulo de carreteras, deben destacarse, por su relevancia cuantitativa, las quejas referentes a demoras u otras irregularidades en los procedimientos de expropiación forzosa. Dichas quejas afectan a todas las administraciones públicas en el ejercicio de su potestad expropiatoria; sin embargo, son especialmente relevantes, por su número, las referentes al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, encargado de llevar a la práctica las previsiones del vigente plan de autovías.

Pues bien, a pesar de las reiteradas advertencias contenidas, sin excepción, en todos nuestros informes anuales, y de la específica recomendación que el Defensor del Pueblo dirigió en 1987 a los Ministros de Obras Públicas y Urbanismo, y para las Administraciones Públicas, quien, con tal motivo, ordenó la realización de una inspección operativa de servicios, prácticamente nada se ha avanzado en el mejoramiento de las irregularidades observables año tras año en los procedimientos expropiatorios.

Se siguen, en definitiva, incumpliendo habitualmente los plazos establecidos en la Ley de Expropiación Forzosa y en su Reglamento; el procedimiento de urgencia se ha convertido, en la práctica, en el único utilizado. Pero lo más grave de todo son las dilaciones o demoras en la determinación y abono de los justiprecios, y de los intereses de demora, que resultan ser francamente excesivas, siendo difícilmente comprensibles las razones que impiden remediar ese estado de cosas.

Bastaría, simplemente, que el presupuesto de gastos del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, o de cualquier otro órgano administrativo, contuviese un específico crédito para el abono de expropiaciones, con dotación suficiente en función de las correspondientes previsiones, para que se abonasen de forma más o menos inmediata las cantidades que se adeuden a los expropiados. La superación de las demoras en el procedimiento de determinación del justiprecio exigiría, por otra parte, la mejora en el funcionamiento de los jurados provinciales de expropiación. Sobre éstas y otras cuestiones nos remitimos, en definitiva, a las observaciones contenidas en el informe de 1989 (pág. 100 a 102; Serie Informes; Publicaciones del Congreso de los Diputados).

En cualquier caso, es lo cierto que en prácticamente todas las quejas admitidas a trámite por el Defensor del Pueblo como consecuencia de demoras en los pagos de los justiprecios, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, así como otros entes públicos expropiantes, atienden con prontitud la intervención de la institución y proceden al abono de lo que se adeuda a los expropiados.

Con independencia de las quejas sobre expropiación forzosa, deben mencionarse otras que plantean cuestiones sobre aspectos del trazado de la red de autovías; accesos a establecimientos existentes en los márgenes de nuevas autovías; defectuoso estado de conservación de algunas carreteras, etc., etc.

Se exponen, a continuación, algunas quejas significativas.

#### 13.2.1. *Demora de más de doce años en el abono de intereses expropiatorios y falta de coordinación entre administraciones públicas*

La queja 8505899 se formuló, en diciembre de 1985, por el impago de determinados intereses de demora, reconocidos a la formulante de la queja en la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 1978. Pues bien, doce años después de la sentencia-y cinco desde la admisión a trámite de la queja, no se había procedido al pago de los intereses adeudados como consecuencia de la expropiación de unas fincas en Santiago de Compostela.

El Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en informes de 1986 y 1988, manifestó a la institución que « la falta de pago obedecía a que la Consejería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas de la Junta de Galicia no había formulado aún la correspondiente propuesta».

Por su parte, este órgano autonómico, en septiembre de 1988, manifestó al Defensor del Pueblo que el retraso había sido consecuencia de la defectuosa remisión por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de los expedientes afectados por el proceso de transferencias, entre los que no figuraba el correspondiente a la queja, ni documentación alguna que permitiese su reproducción. Por ello, nos decía, en 1988, «esta Dirección General, con los datos existentes en el archivo de nuestra Delegación Provincial de La Coruña y los facilitados por los interesados, está procediendo a elaborar la propuesta de fijación de intereses, la cual se espera que dentro del presente mes pueda ser remitida para su fiscalización al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo».

Sin embargo, dos años después de la anterior promesa, el asunto seguía sin solucionarse, dirigiéndose la interesada, de nuevo, al Defensor del Pueblo manifestando que el Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo le había solicitado unos documentos que ya entregó en su día, consistentes en una copia de la sentencia del Tribunal Supremo que fijó la valoración definitiva de su vivienda y que

impuso específicamente la obligación de pagar intereses sobre el aumento del justiprecio, y en una copia del acta de pago complementaria correspondiente a dicho aumento.

Igualmente hacía referencia a que, desde el 16 de septiembre de 1988, estaba esperando a que se remitiese a Madrid la propuesta de fijación de intereses, tal y como se aseguró en el escrito que la Dirección General de la Vivienda de la Junta de Galicia envió al Defensor del Pueblo y que motivó que se procediera a suspender la tramitación de su queja.

Con el fin de facilitar la tramitación del citado expediente y contribuir a que no se demore más el cumplimiento de una sentencia del Tribunal Supremo dictada el 15 de febrero de 1978, el Defensor del Pueblo informó que la sentencia en cuestión se encontraba recogida en determinado marginal del repertorio Aranzadi de Jurisprudencia y que el 21 de mayo de 1980, se hizo efectivo el pago de justiprecio mediante talón del Banco de España por la Dirección Provincial de Obras Públicas y Urbanismo de La Coruña.

El Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo alegó, una vez más, en marzo de 1990, que había reiterado en numerosas ocasiones a la Junta de Galicia, telefónicamente y por escrito, la remisión de la documentación y propuesta correspondiente que permitiese la fiscalización del gasto y abono a la interesada.

### 13.2.2. *Otros casos de demora en la determinación y pago de justiprecios*

Las quejas que a continuación se desarrollan son expresión, aunque extrema, de la forma de tramitación de algunos expedientes expropiatorios por parte del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y Jurados Provinciales de Expropiación.

En la primera de ellas, con el número 8404591, se exponía, en síntesis, que con ocasión del proyecto de ensanche y mejora del firme de la CN-VI de Madrid a La Coruña fue expropiada una finca propiedad de la interesada, la cual, en escrito de fecha 28 de febrero de 1983, solicitó la corrección de la superficie de la finca que figuraba con linderos erróneos, y el pago del justiprecio correspondiente.

En contestación al Defensor del Pueblo la Dirección General de Carreteras informó, en junio de 1985, «que se había efectuado la rectificación correspondiente y redactado el anejo del acta de ocupación con la superficie realmente afectada, habiéndose dado traslado de la misma a la interesada a efectos de determinación de justiprecio, que se procederá a su tramitación con la mayor urgencia posible».

Cuatro años después, el Jurado Provincial de Expropiación fijó el justiprecio de la finca expropiada.

En febrero de 1990, exponiendo una recopilación de hechos y su cronología, dirigimos un recordatorio de deberes legales al Subsecretario de Obras Públicas y Urbanismo, al objeto de que se procediese de la forma más urgente posible al pago del justiprecio fijado por el Jurado Provincial de Expropiaciones de La Coruña, y de los intereses por demora que correspondan, a tenor de lo dispuesto en los artículos 56 y 57 de la Ley de Expropiación Forzosa.

El Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo contestó aduciendo que la Demarcación de Carreteras del Estado en Galicia aún no había enviado el expediente a la Dirección General de Carreteras para la aprobación del gasto, ya que, hasta entonces, el Jurado Provincial de Expropiación de La Coruña no le había remitido la pieza separada del justiprecio correspondiente.

El Defensor del Pueblo se dirigió al Jurado Provincial de Expropiación, que procedió a la devolución del expediente de justiprecio a la Demarcación de Carreteras del Estado en Galicia, para su pago.

Finalmente, en diciembre de 1990, el Director General de Carreteras del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, afirmaba, en relación con un expediente expropiatorio como el que era objeto de la queja, iniciado en 1975, lo siguiente:

«A partir del mes de septiembre del pasado año 1989, no pudieron tramitarse los expedientes de expropiación recibidos en la Dirección General de Carreteras, por haberse agotado los créditos presupuestarios para esas atenciones.

Por otra parte, de los créditos correspondientes al ejercicio de 1990 para expropiaciones se ha dispuesto en el mes de septiembre del presente año, momento en que se ha iniciado la tramitación de los expedientes recibidos en la Dirección a partir de septiembre de 1989, pudiendo ahora informar a esa Institución que con fecha de hoy se inicia la tramitación del expediente que afecta a la formulante de la queja conducente a la habilitación del crédito y aprobación del gasto, estando previsto que el abono a la interesada se produzca en el primer trimestre de 1991.»

En la queja 8915822, un ciudadano de Horta-Becerreá, Lugo, exponía que en sucesivas ocasiones había hecho gestiones y remitido escritos, como el enviado el 7 de septiembre de 1989, al Servicio de Expropiaciones de la Subdirección de Programas y Presupuestos de la Dirección General de Carreteras, a fin de obtener el cobro definitivo de la cantidad de 5.356.625 pesetas que fue fijada por el Jurado Provincial de Expropiación de Lugo el día 7 de marzo de 1988, en concepto de justiprecio de sus fincas expropiadas para acondicionamiento de la CN-VI de Madrid a La Coruña, tramo Nogales a Becerreá.

Asimismo, manifestaba el trato incorrecto que, a su juicio, recibía cuando se dirigía por teléfono a la Secretaría General de la Dirección General de Carreteras.

La Dirección General de Carreteras informó «que con fecha 13.12.89, fue aprobado el gasto para el pago de este expediente, previendo que dicho pago se le haría efectivo al formulante dentro del primer trimestre de 1990. El motivo de no haberse abonado antes este justiprecio se debía, según el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, a que los créditos asignados en los Presupuestos Generales del Estado para estas atenciones vienen siendo insuficientes para hacer frente al volumen de deuda pendiente, por lo que es necesario fijar un orden de antigüedad y de prioridades en la tramitación de los expedientes».

### 13.2.3. *Establecimientos públicos afectados por el cambio de trazado de la autovía de Aragón*

Se dirigieron a la institución los Alcaldes Presidentes de los Ayuntamientos de Medinaceli, Arcos del Jalón y Santa María de Huerta (Soria), manifestando que, en fecha 20 de noviembre de 1985, se aprobó el proyecto de estudio informativo previo a la ejecución de la autovía de Aragón, a su paso por los indicados términos municipales. En el oportuno trámite de información pública, los alcaldes y titulares de instalaciones situadas en las márgenes de la CN-II Madrid-Barcelona, efectuaron una serie de sugerencias, alegaciones y peticiones para la concentración de sus actividades en áreas de servicio con acceso desde la nueva autovía.

Posteriormente, y antes del inicio de las obras del tramo de autovía que nos ocupa, entró en vigor la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, cuya aplicación, según los formulantes, dificulta la viabilidad económica, por falta de accesos o de nueva ubicación, de las industrias hosteleras y de servicios ya existentes, y de otras de nueva creación.

Esta situación, se alegaba, produciría un grave trato discriminatorio de los municipios afectados respecto de otros en los que se inició la ejecución de las obras de la autovía con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 25/1988.

Según los formulantes, en el presente caso debían atenderse las peticiones de permanencia de las instalaciones existentes, de conformidad con la legislación anterior a la mencionada ley. Alegaban, a tal respecto, los principios constitucionales de seguridad jurídica, igualdad y solidaridad, consagrados, respectivamente, en los artículos 9, 14, 2 y 138 de la Constitución, así como el derecho al trabajo a que alude el artículo 35 del texto constitucional.

En cuanto al fondo de la cuestión, esta institución expresó su criterio de que había de tenerse en cuenta, por una parte, el artículo 28 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, que no contiene una prohibición taxativa de accesos, permitiendo, incluso, el establecimiento de calzadas de servicio; y, por otra, el hecho de que las poblaciones de Medinaceli, Arcos del Jalón y Santa María de Huerta, desarrollan de forma predominante actividades económicas de servicios relacionados con el uso de la carretera, siendo presumible que una desviación del tráfico de vehículos por la autovía produzca un masivo índice de desempleo (queja 9023959).

#### 13.2.4. *Construcción de enlace entre una carretera local y la autovía del Norte*

El Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Fontioso (Burgos), manifestó que el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo no había admitido la alegación formulada por ese ayuntamiento, con ocasión del preceptivo expediente de información pública del estudio informativo: «Autovía del Norte, Madrid-Burgos. Tramo: Milagros (Sur)-Lerma (Sur)»; razón por la cual la aprobación definitiva del proyecto no preveía la construcción de un paso que, salvando la autovía proyectada, dejase en servicio la actual carretera local que enlaza el municipio de Fontioso con la CN-I (queja 9000055).

Según los vecinos y Ayuntamiento de Fontioso, se habría producido una discriminación de este municipio respecto a otros situados entre Lerma y Sarracín, como es el caso de Cogollos, beneficiados por la construcción de pasos similares al solicitado por aquellos. Consideraban, en suma, que el previsto cruce de Cilleruelo de Abajo era insuficiente para sus necesidades de explotación agrícola y ganadera, ya que el 75% del terreno cultivable del pueblo está enclavado en la parte posterior de la futura autovía, lugar que, por otra parte, de no construirse el paso solicitado, sería de difícil acceso, por razones de distancia e, incluso, de legalidad (Ley de Pastos y Rastrojeras) para el ganado lanar existente en la localidad.

Examinada la documentación adjunta al escrito de queja, la institución no observó, en principio, incumplimiento alguno esencial de los trámites que la legislación prevé (Ley 25/1988, de 29 de julio, y Reglamento, en lo que sea de aplicación, de 8 de febrero de 1977) en el proceso de aprobación del proyecto de que se trata; razón por la cual la admisión a trámite de la presente queja fue a los exclusivos efectos de que, dados los intereses colectivos alegados, se reconsiderase, para su confirmación o modificación, la decisión técnica de no construir el paso sobre la autovía Madrid-Burgos solicitado por el municipio de Fontioso.

El Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo accedió a la revisión de la decisión técnica de privar el acceso directo de Fontioso a la N-I, decidiendo incluir en la redacción del proyecto un paso superior que, dando continuidad a la actual carretera local, comunique directamente el municipio de Fontioso con la carretera N-I.

#### 13.2.5. *Oposición vecinal a los accesos a un hospital comarcal en Torrelavega (Cantabria)*

La asociación de vecinos formulante de la queja 9008192 manifestó su oposición, así como la de otros grupos ciudadanos (asociación de padres de alumnos, etc.) al trazado de los accesos al nuevo hospital comarcal del INSALUD, ya que la carretera prevista atravesaría el pueblo de Ganzo, en dirección sur-norte, enlazando con la autovía, invadiendo una parte del solar en que está situado un colegio, cuya fachada principal quedará situada a unos cinco metros, aproximadamente, de la carretera.

Dicho trazado, en opinión de la asociación formulante de la queja, plantearía un grave problema de seguridad para los 243 escolares del centro y afectaría, de forma negativa, al entorno en que se emplaza el colegio.

Esta institución intentó, con la admisión a trámite de la queja, una reconsideración de la decisión adoptada, así como supervisar el cumplimiento de las normas legales sobre participación ciudadana en los proyectos de obra pública.

Examinado el contenido del informe facilitado por el Ayuntamiento de Torrelavega, en el que, en esencia, se daba cuenta de la tramitación del proyecto y de que la elaboración del trazado de los accesos al nuevo hospital se había basado en los estudios técnicos que figuran en el proyecto municipal aprobado en su día, procedimos a dar por conclusas nuestras actuaciones, por entender que la institución no debía supervisar las razones técnicas que justificaban el mencionado proyecto.

#### 13.2.6. Expropiaciones para la autovía de Extremadura, en Navalcarnero (Madrid) y Toledo

Con fecha 26 de febrero de 1990, se procedió al levantamiento de las actas previas a la ocupación de determinadas fincas sitas en el término de Navalcarnero (Madrid) y afectadas por el expediente de expropiación de la autovía de Extremadura, tramitado por la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla-La Mancha.

Transcurrido ampliamente el plazo de quince días que establece el artículo 24 de la Ley de Expropiación Forzosa para la consecución del mutuo acuerdo en el justiprecio, en julio de 1990, los formulantes presentaron hojas de aprecio en las que se concretaba el valor de los bienes expropiados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29 de la citada Ley.

Según dispone el artículo 30 de la referida Ley, la administración expropiante debía haber formulado sus propias hojas de aprecio en el plazo de veinte días, a contar desde su presentación; sin embargo, según manifestaban los interesados, ni las formulaba, ni remitía al Jurado Provincial de Expropiación las piezas separadas de los justiprecios, aún cuando habían transcurrido tres meses desde aquella época, y los bienes ya habían sido ocupados por tratarse de una expropiación urgente.

Las quejas se admitieron a trámite en noviembre de 1990 y están actualmente en fase de investigación por el Defensor del Pueblo (quejas 9027343 a 9027349 y otras).

En el caso de la queja 9027638 y tres más, un colectivo de vecinos de los municipios de Lucillos, Santa Olalla, Maqueda, Quismondo y Santa Cruz de Retamar, formuló queja en relación con las expropiaciones que el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo está realizando con motivo de la construcción de la autovía Madrid-Extremadura. A su juicio, este departamento ministerial no indemniza la totalidad de los terrenos que, en realidad, son de propiedad de los particulares afectados por la autovía.

También estas quejas están en trámite de investigación.

#### 13.2.7. Accesos a barrios periféricos en Madrid



En la queja 8916252 se alegaba que el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo no había previsto en el proyecto del nudo O'Donnell-Eisenhower (M-40), soluciones de tráfico tendentes a facilitar el regreso a Madrid de los empleados de las empresas y habitantes del polígono industrial Las Mercedes.

La indicada imprevisión, se alegaba, causaría importantes molestias, incluso perjuicios, a 76 empresas de importancia sitas en el polígono y a los habitantes que actualmente (160 viviendas), o en el futuro (1800 viviendas), residen en el Cerro de la Colina, así como a una gran parte de los residentes en el municipio de Coslada.

En definitiva, de no habilitarse una solución distinta a la prevista, unos 25.000 vehículos diarios, entre los que un 30 por 100 serían de carácter industrial y de gran tonelaje, habrán de desplazarse hasta el puente de San Fernando, realizando un recorrido de casi 11 Kms. más de los actuales y proporcionando, en suma, una aún mayor densidad de tráfico en la ya colapsada CN-II, Madrid-Barcelona.

La Dirección General de Carreteras informó que la solución prevista venía recogida dentro de una de las obras del convenio Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo Comunidad de Madrid-Ayuntamiento de Madrid «Nuevo Acceso de la N-II al 4.º Cinturón», y que una vez realizadas estas obras quedará el polígono al que se refería el escrito de queja, conectado con el 4.º cinturón y a través de él con la N-II por las vías hoy existentes de acceso a recintos fériales, quedando únicamente por definir la necesidad o no de conexión del polígono Las Mercedes con el barrio Aeropuerto.

#### *13.2.8. Demoras excesivas en la tramitación de un expediente expropiatorio por la Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid*

El reclamante exponía en su escrito de queja (9003175) que desde la fecha 7 de noviembre de 1987 en que le fue notificada por esa administración hoja de aprecio de las fincas de su propiedad expropiadas con motivo de la ejecución de obras de acondicionamiento de la carretera CC-600-Tramo Sevilla La Nueva-Navalcarnero, no había tenido conocimiento de nuevas actuaciones al respecto, demorándose, en consecuencia, el abono de las cantidades que en concepto de justiprecio habrían de corresponderle.

Del informe que nos remitió la Consejería de Política Territorial, se desprendía que el expediente expropiatorio referido se remitió al Jurado Provincial de Expropiación en diciembre de 1987 y que hasta tanto dicho organismo no decida sobre el justiprecio que corresponda y esta valoración sea aceptada por ambas partes, no procedía efectuar pago alguno al interesado.

Al respecto, estimamos conveniente recordar a dicha Consejería que el artículo 50.2 de la Ley de Expropiación Forzosa establece que el expropiado tendrá derecho a que se le entregue, aunque exista litigio o recurso pendiente, la indemnización hasta el límite en que exista conformidad entre aquél y la Administración, no siendo condición «sine qua non» para que la administración actuante proceda al pago que haya aceptación o conformidad de ambos intervinientes en el procedimiento expropiatorio con la valoración efectuada por el Jurado de Expropiación.

En atención a todo lo expuesto, procedimos a formular un recordatorio de deberes legales en el sentido de que sean tenidas en cuenta en los procedimientos expropiatorios que se tramitan o que en un futuro hayan de iniciarse, las previsiones contenidas en los preceptos anteriormente citados, de forma que no queden lesionados los intereses y derechos de los expropiados.

A su vez, la institución se dirigió al Jurado Provincial de Expropiación de Madrid advirtiéndole sobre su incumplimiento de los plazos legalmente establecidos para la revisión del justiprecio ofrecido por el órgano expropiante.

El Jurado alegó que «el retraso en la resolución del expediente había sido debido, como siempre, al enorme volumen de expedientes que se tramitan ante aquel, lo que explica la imposibilidad de resolver con mayor agilidad con los medios actuales, cuestión que está siendo objeto de consideración en estos momentos tanto por el Ministerio del Interior como por el de Administraciones Públicas».

### 13.3. *Costas*

En esta materia, la aplicación de la Ley de Costas de 28 de julio de 1988 y del Reglamento General para su desarrollo y ejecución de 1 de diciembre de 1989, ha dado lugar a un número relativamente escaso de quejas en las que se plantean cuestiones relacionadas con la conservación y recuperación de playas, objeto, estas últimas, junto con el conjunto litoral, de un acelerado proceso de destrucción y privatización; sobre deslinde de la zona marítimo-terrestre, operación que pretende poner coto a la escasa definición de aquélla y a la gran presión de usos que sufre la costa española; y en relación al cumplimiento de las previsiones de la ley sobre las zonas afectadas por las servidumbres legales de protección, de tránsito, de acceso al mar y respecto a la denominada zona de influencia.

Con carácter de síntesis, cabe afirmar, desde la experiencia institucional del Defensor del Pueblo, que existe en las zonas costeras de nuestro país una cierta resistencia, por parte de corporaciones locales, particulares y promotores de edificaciones y urbanizaciones, a dar plena efectividad a las previsiones contenidas en la letra y el espíritu de la Ley de Costas. Los intereses económicos en juego y una escasa sensibilización sobre la conveniencia de conservar los espacios aún no afectados del litoral nacional, explican esta situación.

Este diagnóstico fue confirmado por la Dirección General de Puertos y Costas, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, que reconoció, con ocasión de una investigación genérica sobre aplicación de la Ley de Costas, que «efectivamente existen ciertas resistencias en algunos ayuntamientos costeros para cumplir con lo establecido en la nueva legislación de costas. Unas veces esta resistencia se canaliza a través de no solicitar el informe preceptivo y vinculante establecido en los artículos 112 y 117 de la Ley de Costas. Otras, tratando de evitar la aplicación de las servidumbres en toda su extensión mediante procedimientos como aquellos que delimitan como suelo urbano terrenos que no reúnen los requisitos mínimos exigidos para ello por la legislación del suelo, con lo que se reduce la servidumbre de protección de 100 a 20 metros, o aquellos otros en que se pronuncian sobre cuándo da lugar a indemnización la adaptación del planeamiento a los efectos de la disposición tercera, apartado 2, de la Ley de Costas. En resumen, se puede afirmar que muchos ayuntamientos costeros, en lugar de cooperar en la ejecución de la legislación de costas, lo que hacen es buscar la forma de eludir su aplicación».

En cuanto a la estructura administrativa de que dispone la citada Dirección General para el eficaz ejercicio de las competencias atribuidas a la Administración del Estado en materia de costas, existe una Subdirección General de Costas y Señales Marítimas dedicada específicamente a estos asuntos y unas Demarcaciones y Servicios de Costas ubicados en cada una de las provincias costeras. La estructura de cada uno de ellos, que era notoriamente insuficiente hasta fecha cercana, ha sido objeto de un importante incremento al haberse aprobado con efectos de 1 de diciembre último la nueva relación de puestos de trabajo de personal funcionario y la nueva plantilla de personal laboral. De esta forma se han reforzado los medios técnicos y jurídicos, así como los de vigilancia de costa. Así, la plantilla de vigilantes se ha incrementado en 205 nuevos puestos, lo que permitirá disponer, como media, de un vigilante por cada 20 kilómetros de costa.

Cuando la totalidad de estos nuevos puestos esté dotada presupuestariamente y la nueva plantilla cubierta, se habrá dado un importante paso para que la capacidad de las demarcaciones y servicios de costas sea cada vez mayor para tender las crecientes demandas de eficacia y ejemplaridad en sus actuaciones.

Finalmente, debe mencionarse la necesidad de efectuar importantes inversiones en la costa, necesitando cada vez de mayores créditos, sin perjuicio del muy notable esfuerzo presupuestario que se ha llevado a cabo en los últimos años, para poder ejecutar las actuaciones de regeneración de playas, defensa de costas, etc. que la situación actual de la costa española requiere.

Se exponen, a continuación, algunas quejas significativas de la situación descrita.

#### *13.3.1. Construcción de un edificio de viviendas en las proximidades de la Playa de Los Locos en Suances (Cantabria)*

Determinada agrupación política de Cantabria expuso al Defensor del Pueblo que el Ayuntamiento de Suances había permitido la reanudación de la construcción de unas obras, que tenían concedida licencia en el año 1979, consistentes en la realización de un edificio de 32 viviendas en la playa de Los Locos, modificando a su vez el proyecto inicial e incumpléndose, además, la vigente Ley de Costas.

Conocidos estos hechos por la Dirección Regional de Vivienda y Urbanismo, se requirió a la mencionada corporación local en fecha 24 de agosto de 1989 para que procediese a declarar la suspensión inmediata de la licencia de obras concedida en 14 de febrero de 1989, por la que se modificaba el proyecto inicial, y a la consiguiente paralización de las mismas, lo que no fue llevado a efecto en el momento de admisión a trámite de la queja.

El Defensor del Pueblo solicitó informes al Ayuntamiento de Suances y a la Demarcación de Costas de Cantabria, quien informó que, de acuerdo con la Ley de Costas vigente en 1979, no era competencia de la Jefatura de Costas autorizar las construcciones situadas fuera del dominio público marítimo-terrestre y que el edificio denunciado, habida cuenta de su ubicación en la parte alta de un acantilado, no se encontraba entonces dentro de la zona marítimo-terrestre.

Sin embargo, la costa en cuyas inmediaciones se encuentra la edificación, afirmaba la Demarcación de Costas, no cuenta con deslinde del dominio público marítimo terrestre aprobado, si bien actualmente está en ejecución y, dentro de los trabajos ya realizados, se han fijado las líneas que se propondrán para su posible aprobación.

Como consecuencia de lo anterior, la institución instará la rápida realización de la operación de deslinde y que, por parte de la Comunidad Autónoma de Cantabria, se ejerzan, en su caso, de forma subsidiaria, las facultades de disciplina urbanística que procedan (queja 9018409).

#### *13.3.2. Ocupaciones abusivas de la zona de dominio público marítimo en Nigrán (Pontevedra)*

En el municipio de Nigrán, Pontevedra, se venían realizando ocupaciones abusivas de la zona de dominio público marítimo terrestre de Monteferro; concretamente, las ejecutadas por el propietario de una finca en el lugar conocido por Portocelo, y por el propietario de otra parcela en Coitelos-Portocelo, quienes, sin las oportunas licencias administrativas, habían realizado obras de distinta naturaleza, entre las que se encontraban un muro de contención en una zona que, al parecer, había sido calificada por la Comisión Provincial de Urbanismo como mirador público al aprobar las normas subsidiarias.

El Defensor del Pueblo inició una investigación ante la Demarcación de Costas de Galicia y el Ayuntamiento de Panjon-Nigrán, solicitando de éste datos sobre la calificación de los terrenos donde se ubicaban las mencionadas obras, y acerca de las normas subsidiarias aprobadas por la Comisión Provincial de Urbanismo el 25 de noviembre de 1986.

Examinada la documentación remitida por el citado ayuntamiento, se observó que se habían iniciado actuaciones tendentes a resolver las irregularidades denunciadas, a cuyo efecto se dictó resolución, por la que se suspendían, como medida cautelar, las obras ilegalmente iniciadas, al tiempo que se instaba a los infractores para que, en el plazo de dos meses, legalizasen su situación o, en su defecto, se acordaría la demolición de las obras a costa de los interesados, impidiendo definitivamente los usos a que diera lugar.

Sin embargo, con posterioridad a tal información, la institución supo que no solo seguían manteniéndose las construcciones ilegales denunciadas, sino que, al parecer, se estaban realizando nuevas invasiones de terreno de dominio público.

Por todo ello, se efectuó un recordatorio de deberes legales al ayuntamiento implicado, recordando, en suma, respecto a la falta de ejecución de los acuerdos adoptados por la corporación local, que los actos administrativos son ejecutivos de forma inmediata, según se desprende de los artículos 44 y 101 de la Ley de Procedimiento Administrativo, la cual, en el artículo 102, prevé la ejecución forzosa de aquellos, previo apercibimiento, salvo cuando por ley se exija la intervención de los tribunales.

Asimismo, esta ejecutividad de los actos administrativos viene predicada también en relación a las entidades locales, por la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en sendos artículos, 4.1.e) y 51 y por los artículos 4.1.e) y 208.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre, así como en el artículo 61 del Reglamento de Disciplina Urbanística, que establece que, transcurrido el plazo determinado por la Administración sin que el interesado haya llevado a cabo las actuaciones de reposición de las cosas al estado anterior a la comisión de la infracción, la administración actuante optará, en el plazo de un mes, entre la ejecución subsidiaria o el otorgamiento de un nuevo plazo para la realización de las actuaciones precisas por el inculpado, cuyo incumplimiento, en este caso, se sancionaría con la multa que corresponda a la infracción originaria, impuesta en su grado máximo, y a la apertura del período de un mes para que la Administración decidiera de nuevo por una de las dos opciones apuntadas anteriormente.

La Demarcación de Costas de Galicia informó que dentro de sus posibilidades, hacía un seguimiento exhaustivo de toda la costa de la provincia de Pontevedra, con el fin de evitar en lo posible el que se lleven a cabo obras, ocupaciones, vertidos, aprovechamientos, etc., no autorizadas, tanto en los terrenos de dominio público marítimo terrestre como en sus servidumbres, tal y como tiene encomendado.

En prueba de lo afirmado en el párrafo anterior, manifestaba que, desde el año 1980 se habían tramitado, con diferentes resultados, 165 expedientes sancionadores aproximadamente, solo en el municipio de Nigrán, que es el que cita el denunciante.

En cuanto a las dos personas denunciadas, expresó que, revisados los archivos de ese servicio, no se encontró nada imputable al primero y sí tres expedientes sancionadores incoados al segundo, por diversos motivos.

Por su parte, el Concejo de Nigrán manifestó, en relación con la alusión a posibles invasiones del dominio marítimo-terrestre, «que la competencia específica en esta materia corresponde en exclusiva a la Administración del Estado a tenor de lo establecido en el artículo 132 de la Constitución Española y en la Legislación de Costas» (sic) (queja 8808999).

### 13.3.3. Denuncia de incumplimiento generalizado de la Ley de costas en Tenerife

La Asociación Tinerfeña de Amigos de la Naturaleza (ATAN), expuso al Defensor del Pueblo la necesidad de adoptar medidas urgentes tendentes a conseguir una efectividad del contenido de la Ley de Costas de 29 de julio de 1988 y, en especial, a rescatar los veinte metros de servidumbre de protección y la servidumbre de tránsito, a los fines que se señala en dicha Ley, toda vez que se está produciendo su ocupación, fundamentalmente, por la vía del planeamiento parcial, como sucede con los siguientes planes parciales costeros: municipio de Granadilla (Arenas del Mar, Costabella); municipio de San Miguel (El Guincho); municipio de Arona (Ten Bel, Pal-Mar, Rincón de los Cristianos, Los Cristianos); municipio de Adeje (Fañabe, El Beril, La Caleta, Playa Paraiso, Callao Salvaje, Sueño Azul); municipio de Santiago del Teide (El Varadero, Punta Negra, Puerto Santiago, Acantilado de los gigantes); municipio de Los Realejos (Siete Fuentes, Rambla de Castro, Las Chozas); municipio de La Matanza (Punta del Sol, El Caletón, Puntillo del Sol); municipio de El Sauzal (Primavera, Saucán); municipio de El Rosario (Radazul, Tabaida, Losa Varaderos); municipio de Fasnia (Bahía, Atlanta, Las Eras); y municipio de Arico (Porís de Abona, Playa Grande, El Manantial) (queja 8908083).

Por todo ello, proponían que, ante el continuo avance de la degradación del litoral por falta de coordinación administrativa y por la falta de recursos económicos y humanos, se ejecutase un inventario de usos costeros.

La Demarcación de Costas confirmó que alguno de estos municipios vienen padeciendo desde antiguo diversas vicisitudes, con menoscabo de las servidumbres costeras, habiéndose incoado numerosos expedientes sancionadores, destacando, en relación al Ayuntamiento de El Rosario, el que tuvo por objeto un edificio en Radazul, con quince plantas, que invadía el dominio público.

En cuanto a la normativa urbanística municipal, la Demarcación manifestó que el Ayuntamiento de El Rosario actualizó las normas subsidiarias de planeamiento, excluyendo las zonas de Tabaida, Radazul y Costa Caricia, con lo que quedó sin resolver el problema de los conflictos de espacios que nos ocupan.

Por otra parte, el plan parcial de Tabaida, recibido por la Demarcación de Costas a los tres meses y medio de su petición, en su artículo 45 establece como superficie máxima edificable «la totalidad del solar, considerando éste desde la línea marítimo-terrestre». La adecuación de esta norma (y de las licencias concedidas a su amparo) a la Ley de Costas resulta ciertamente dudosa.

De todo lo expuesto se concluye que, con independencia de las medidas que cada caso concreto demanda, se requiere una actuación más profunda. Para ello, la Demarcación de Costas se ha dirigido reiteradamente al ayuntamiento de El Rosario, tanto ofreciendo su colaboración como solicitando informes, sin que hasta ahora se haya logrado la necesaria comunicación.

Sobre el problema general que nos ocupa, el Defensor del Pueblo se dirigió a la Dirección General de Puertos y Costas, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, solicitando un informe genérico sobre la gestión urbanística y la Ley de Costas.

Al respecto, se informó que el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo viene emitiendo los preceptivos y vinculantes informes sobre planeamiento exigidos en los artículos 112 y 117 de la Ley 22/88 de Costas. En estos informes se exige el cumplimiento de las determinaciones de la citada ley.

La servidumbre de protección aplicable al planeamiento parcial viene determinada por lo establecido en la disposición transitoria tercera de la Ley de Costas, y conforme a dicha disposición es exigida por aquella Dirección General.

Sobre la zona en la que recae la servidumbre de protección, de 20 o 100 metros, sólo se autorizan las obras permitidas en el artículo 25 de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley de Costas. La competencia para el otorgamiento de las mismas corresponde a los servicios de costas.

Las obras o instalaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 22/88 de Costas, se rigen por lo establecido en la disposición transitoria cuarta del citado texto legal.

Sobre el inventario de usos costeros de Tenerife, se indicó que era un documento interno de trabajo, cuya finalidad es la de disponer de una información actualizada sobre los usos costeros y la clasificación urbanística del suelo en la franja litoral a la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas y, consecuentemente, de como resulta afectada dicha franja por las servidumbres legales, conforme a lo establecido en la disposición transitoria tercera de dicha ley. La elaboración de este documento en lo relativo a la provincia de Tenerife se está terminando y será entregado al Servicio de Costas en fecha próxima.

#### *13.3.4. Ocupación de una zona de dominio público marítimo-terrestre en el lugar de la Armona, término municipal de La Guardia (Pontevedra)*

A modo de resumen, la investigación realizada por el Defensor del Pueblo con motivo de la queja 8705034, puso en evidencia los siguientes hechos:

1.º Por resolución de la Dirección General de Puertos y Costas de fecha 27 de febrero de 1989, se ordenó levantar las instalaciones de una industria y la reposición del terreno a su anterior estado, toda vez que expresamente se había denegado a su titular la prórroga de la autorización de que disponía desde el 29 de abril de 1986.

2.º Con fecha 16 de mayo de 1989, se concedió el plazo de un mes para cumplir con lo ordenado en la citada resolución, bajo apercibimiento de ejecución subsidiaria por parte de la Administración pública.

3.º Transcurridos siete meses sin que el obligado cumpliera con las órdenes dadas y con lo estipulado en la propia autorización, el Servicio de Costas incoó un expediente de recuperación posesoria del dominio público. Este expediente fue resuelto el día 3 de agosto de 1990, en el que, de nuevo, se ordenó el levantamiento de las instalaciones y se advirtió de la posible ejecución subsidiaria en caso de incumplimiento de lo ordenado.

4.º También con fecha 9 de enero de 1990, se incoó un expediente sancionador, del que no se ha efectuado ningún trámite desde entonces.

A la vista de los hechos expuestos, se efectuó al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo el siguiente recordatorio de deberes legales tendentes a la recuperación posesoria de una zona de dominio público marítimo:

«Primera. En virtud de lo dispuesto en la condición 26 del Anexo de la Orden de 8 de noviembre de 1985, por la que se dictan normas generales para las autorizaciones de ocupaciones provisionales, otorgadas al amparo del artículo 30 del Reglamento de la Ley de Costas de 23 de mayo de 1980, una vez solicitada la prórroga por el titular de la industria concesionaria, no tenía la obligación de levantar las instalaciones en tanto la Dirección General de Puertos y Costas no resolviera sobre la misma. A este respecto hay que recordar que el concesionario presentó su solicitud de prórroga el 19 de abril de 1988, y hasta el 27 de febrero de 1989 (diez meses más tarde) no se resolvió expresamente la misma.

En ese período de tiempo, el Defensor del Pueblo, en escrito de 13 de abril dirigido a ese Servicio, instó una rápida resolución expresa, con el fin de evitar, con una dilación indefinida, una concesión encubierta.

Segunda. Teniendo en cuenta lo dispuesto en la condición cuarta, que señala que “esta autorización no permitirá, en caso alguno, la construcción de obras de fábrica, u otras obras fijas dentro de la zona de dominio público, debiendo ser las instalaciones total y fácilmente desmontables”,

y que el artículo 68 del Reglamento de Puertos dispone que, en el caso de que el titular del permiso no retire las construcciones temporales que hubiere levantado en la zona marítimo terrestre en el plazo concedido para ello, quedarán a beneficio de la Administración, sin pago de indemnización, se puede estimar que no han existido grandes inconvenientes materiales para que el obligado hubiera cumplido, desde hace tiempo, con lo ordenado, ni para que el Servicio de Costas hubiera actuado con una mayor celeridad en la recuperación efectiva de la posesión de esa zona de dominio público mediante el procedimiento de la ejecución forzosa, y haciendo uso de las facultades ejecutivas previstas en el artículo 81.2 de la Ley de Costas.

Tercera. El artículo 29.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo prescribe que la actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia. Pues bien, tales normas no se han observado en este caso ya que todavía se sigue ocupando indebidamente ese terreno de dominio público, aunque el plazo de su autorización expiró el 29 de abril de 1988.

Esa falta de celeridad y eficacia se plasma, por ejemplo, en el tiempo transcurrido hasta que se resuelve la no concesión de la prórroga solicitada o hasta que se incoa el expediente de recuperación posesoria de esos terrenos y el de carácter sancionador.

Cuarta. El hecho de que el expediente sancionador incoado el 9 de enero de 1990 se encuentre paralizado desde entonces, es otra muestra de la ausencia de una voluntad administrativa de cumplir con lo dispuesto en las leyes y en sus propios actos administrativos.»

#### 13.3.5. *Urbanización ilegal en la hacienda La Manga, de San Javier (Murcia)*

El reclamante exponía ante esta institución que una empresa inmobiliaria, pese a los requerimientos efectuados por la Demarcación de Costas de Murcia para que ajustase las obras que estaba ejecutando en el Polígono X, entre los hitos 277 y 286 de la ZMT, en la Manga del Mar Menor y se abstuviese de edificar en la zona de servidumbre de protección, no sólo había hecho caso omiso a ello, sino que había vuelto a ocupar la playa, realizando las obras a ritmo vertiginoso, sin que en esta ocasión el indicado órgano público hubiese adoptado medida alguna al respecto.

Solicitada información a la Demarcación de Costas de Murcia, nos comunicó que no obstante haber sido otorgada la prórroga a la autorización concedida en su día por la Dirección General de la Marina Mercante, la Dirección General de Puertos y Costas resolvió la nulidad de aquella sobre la base del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo, pero, dado que las obras estaban ejecutadas, se habían iniciado los trámites previstos en la Disposición Transitoria 4.ª 1.ª de la Ley de Costas de 28 de julio de 1988, solicitando informe a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y al Ayuntamiento de San Javier sobre legalización de las mencionadas obras por razones de interés público.

En consecuencia con lo anterior, el Ayuntamiento de San Javier, mediante Decreto de fecha 4 de julio de 1990, dejó sin efecto su anterior Decreto de suspensión de obras y autorizó al promotor para que continuara la ejecución de aquéllas (queja 8918415).

#### 13.4. *Medio Ambiente*

El presente capítulo ha de iniciarse con una forzosa alusión al artículo 45 de la Constitución, a cuyo tenor «todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado..., así como el deber de conservarlo...», debiendo «los poderes públicos velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva».

Dicho precepto, ubicado en el capítulo tercero del título 1 de la Constitución, no contiene, como reiterada jurisprudencia constitucional y de nuestro Tribunal Supremo ha sostenido, una mera declaración programática, carente de valor normativo, sino que, como ocurre con todos y cada uno de los preceptos constitucionales, enuncia una efectiva norma jurídica que impone a los poderes públicos la adopción de una actuación positiva de reconocimiento, respeto y protección del mandato que constituye su contenido (art. 53.3 C.E.).

El Defensor del Pueblo tiene, en este contexto, la función de supervisar, con ocasión de las quejas que se le formulen o de las que de oficio inicie, si dicho mandato constitucional se cumple en sus propios términos. A su vez, de esta función supervisora, deduce aspectos, de carácter concreto o de índole general, que expresan deficiencias con exigencia de solución.

Desde esta perspectiva, el análisis de las quejas formuladas sobre medio ambiente suscitan las siguientes consideraciones:

A. Se formularon en total, excluyendo las relativas a actividades clasificadas, objeto del siguiente apartado del informe, cincuenta quejas de considerable importancia cualitativa, algunas de ellas formalizadas por grupos de ciudadanos o por asociaciones vecinales o conservacionistas.

La intervención en ellas del Defensor del Pueblo tuvo, en general, una respuesta de colaboración por parte de las administraciones públicas, habiéndose adoptado medidas que, a corto o medio plazo, resolverán o mejorarán las situaciones denunciadas de deterioro medioambiental.

B. Por su objeto, destacan, en primer lugar, las referentes a la existencia ilegal de vertederos de residuos sólidos urbanos y tóxicos o peligrosos, en ríos, periferia de ciudades y pueblos, e incluso en el mar territorial.

De donde cabe deducir, en ocasiones, una inadecuada gestión de los residuos sólidos urbanos e industriales, gestión que, a veces, suscita fuertes oposiciones vecinales en contra de la ubicación de plantas de tratamiento de residuos (Valle de Aranguren:

queja 8916830; El Cabril, Hornachuelos, Córdoba: queja 9008314), actitudes que muestran las dificultades que han de ser afrontadas por las administraciones públicas para dar solución satisfactoria al problema.

C. El segundo grupo de quejas a destacar versa sobre el grado de cumplimiento del régimen jurídico de determinados espacios naturales protegidos: obras sin autorización en el parque regional de la cuenca alta del Manzanares: queja 8920440; construcción de una urbanización en los alrededores del parque natural de la dehesa del Moncayo: queja 9000064; rigidez en la aplicación de las normas protectoras del palmeral de Elche: queja 9013291; denuncia de degradación de los parajes naturales de El Hondo, salinas de Santa Pola y lagunas de Mata y Torrevieja, en Alicante: quejas 9022291 y 9025897; demora en la aprobación del plan de gestión y utilización de los recursos del parque natural de Cabañeros, en Ciudad Real: queja 9025924; composición de la Junta Rectora del Parque Natural de Monfragüe, en Extremadura (queja 9024075), etcétera.

D. La aplicación de la legislación sobre evaluación del impacto ambiental constituye otro tipo de queja de frecuente formulación, debiendo destacarse el incremento de estos procedimientos en aplicación del Real Decreto Legislativo de 28 de junio de 1986 y de su Reglamento aprobado por Real Decreto de 30 de septiembre de 1988. Las quejas 9027605, respecto a determinados proyectos de repoblación forestal en Castilla-León y la número 8802753, sobre actividades mineras en la sierra de Cartagena y La Unión son expresivas del problema que comentamos. Ha de elogiarse, al respecto, la ampliación de los supuestos objeto de estudios de impacto ambiental, por parte de la legislación de algunas comunidades autónomas, como es el caso de la Ley canaria 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico.

E. Ya en menor medida, se han tramitado quejas relativas a contaminación atmosférica (8920406, Langreo; etc.), si bien su escaso número no permite sacar conclusiones significativas. No obstante, esta institución ha de insistir en la necesidad de mejorar el cumplimiento de la normativa



vigente en materia de medio ambiente atmosférico, y de perfeccionar y ampliar el funcionamiento de las redes urbanas de vigilancia de contaminación atmosférica.

F. En relación a aspectos más generales de la administración ambiental, durante 1990 se han continuado promulgando normas de protección medio-ambiental, tanto a nivel estatal, como autonómico y local, aunque, una vez más, como en informes anteriores del Defensor del Pueblo, se han de poner de relieve algunas disfunciones en la gestión de los problemas medio-ambientales. En concreto, la forma sectorial y dispersa de los órganos administrativos con competencias en la materia, cuya estructura ha

sido, en parte, expresión mimética de la organización estatal existente con anterioridad al estado de las autonomías, se ha reproducido en la mayor parte de las comunidades autónomas, si bien la tendencia a una cierta concentración de decisiones en las agencias de medio ambiente, resulta un aspecto positivo digno de reseñar.

G. Por último, ha de hacerse especial referencia a la protección penal del medio ambiente, que tuvo su genérica materialización, sobre la base del artículo 45.3 CE, en el artículo 347 bis del Código Penal, introducido por la Ley Orgánica de 25 de junio de 1983. Dicho precepto, de imprecisos límites técnico-jurídicos, ha sido escasamente aplicado hasta el presente, a pesar de las graves agresiones ecológicas que se producen. Se impone, pues, por una parte, una reforma técnica del precepto que lo haga más operativo, y, por otra, una más decidida voluntad en su aplicación, por parte de las administraciones públicas implicadas, una vez se haya constatado, en casos concretos, la contumaz inobservancia de la legislación administrativa específica de obligada aplicación.

Expuestas las anteriores observaciones de carácter general, haremos concreta referencia a algunas quejas significativas sobre medio ambiente.

#### 13.4.1. *Contaminación de las aguas del Río Cofio, a su paso por las Navas del Marqués (Avila)*

De la investigación efectuada por la institución, con ocasión de la queja 8906180), a cuyo efecto se evacuaron informes por parte del Ayuntamiento de Navas del Marqués, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León, y la Confederación Hidrográfica del Tajo, se constataron los siguientes hechos:

«A. El vertido de las Navas del Marqués produce una fuerte contaminación en el río Cofio, hasta el punto de anular la posibilidad de su utilización como fuente de agua potable.

B. El origen del mismo proviene de los efluentes urbanos, tanto de los vecinos como de los propietarios de segundas residencias, así como de las actividades agroindustriales y ganaderas de la localidad, factores que conjuntados provocan una contaminación equivalente a la de una ciudad de más de 50.000 habitantes.

Al respecto, ha de señalarse que las Navas del Marqués es un pueblo eminentemente ganadero, con un censo, en el año 1987, de 6.300 cabezas de ganado vacuno, muchas de ellas estabuladas en el casco urbano, lo que provoca que el agua de lavado de las cuadras se vierta por la red de colectores municipales y sea la causa principal, en un porcentaje aproximado de 3/4 del total del vertido, de la contaminación denunciada.

C. Tales actividades ganaderas no se han adecuado totalmente a las exigencias legales sobre protección del medio ambiente y de índole sanitaria, reconociendo expresamente el ayuntamiento en el informe que nos remitió, que resulta «muy difícil o casi imposible que las vaquerías existentes en el casco urbano pudieran amoldarse, en cuanto a sus condiciones y vertidos, al Reglamento de

Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas», aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre.

D. Asimismo, existe constancia de que la Confederación Hidrográfica del Tajo, por resolución de 21 de mayo de 1987, denegó la autorización del vertido, habiendo sido objeto de denuncia el Ayuntamiento de las Navas del Marqués por tal motivo en varias ocasiones.

E. Se ha constatado, asimismo, en numerosas ocasiones, mediante análisis del vertido, los últimos efectuados con fecha 12 de febrero de 1988, las características contaminantes del mismo.

F. Las medidas adoptadas para la definitiva resolución del problema demostraban, por otra parte, cierta ineficacia administrativa, ya que las obras de la estación depuradora de aguas residuales, financiadas íntegramente con cargo a los presupuestos del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, y finalizadas, en su primera fase, en noviembre de 1978, no llegaron a concluirse, encontrándose aquélla, en estos momentos «totalmente destruida, por efectos de los robos y vandalismo».

Igualmente, no ha tenido, por el momento, resultado práctico alguno el estudio de tratamiento de los efluentes urbanos y agroindustriales-ganaderos que, adjudicado a una empresa privada, en diciembre de 1986, por importe de 6.600.000 ptas., fue financiado por la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León; informe técnico, afirma el indicado órgano autonómico, que servirá, no obstante, en el horizonte temporal de cinco años, para la elaboración de un plan de saneamiento del municipio, siempre que éste, se afirma, «asuma el régimen económico-financiero y los cánones de saneamiento que el Plan comporta».

Considerando que la grave situación de contaminación del río Cofio, como consecuencia de la ausencia de tratamiento de las aguas residuales de ese municipio, afecta al artículo 45 de nuestra Constitución; considerando, asimismo, a la vista de la información obtenida en la investigación, que el Ayuntamiento de Navas del Marqués ha dejado de aplicar normas de obligado cumplimiento, esta institución, de conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, formuló al mismo la siguiente sugerencia:

«Que, a la mayor brevedad posible, dejen de efectuarse vertidos contaminantes al río Cofio, se aplique, en lo que resulte procedente, y respecto a las instalaciones ganaderas existentes en la localidad, el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto de 30 de noviembre de 1961, y se aprueben o faciliten, por parte de la corporación local, las medidas de tributación necesarias (contribuciones especiales, tasas, recargos municipales, etc.) para financiar las obras de infraestructura y explotación relacionadas con el abastecimiento del agua y el saneamiento en el ámbito local.

Que asimismo se valore la oportunidad de considerar fórmulas legales que permitan coadyuvar al sostenimiento de esta carga y servicio municipal y de otros distintos municipios en idénticas circunstancias, adoptando para ello las pertinentes iniciativas y contactos con la Diputación Provincial y organismos competentes de la Comunidad Autónoma.»

#### 13.4.2. *Deposito de residuos tóxicos y peligrosos en Almaden (Ciudad Real)*

La entidad formulante de la queja 9025880) alegaba, en esencia, que, en el período de tiempo comprendido entre los años 1981 y 1987, la empresa pública, dependiente de la Dirección General de Patrimonio del Estado, Minas de Almadén y Arrayanes, S. A., había venido importando, procedentes

de diversas empresas extranjeras, residuos industriales tóxicos y peligrosos, en volumen aproximado de 12.000 toneladas, con un

alto porcentaje, en su composición, de mercurio y compuestos de mercurio: mercurio metálico, carbón activo, óxido de mercurio, sulfuro de mercurio, etc.

Dicha importación, se manifestaba en la queja, se había efectuado en bidones, sin etiquetado adecuado y sin descripción de su contenido exacto; encontrándose, en la actualidad, la mayor parte de los mencionados residuos, a la intemperie, sin ningún tipo de control o de adopción de medidas de seguridad, habiendo resultado fallido, por problemas técnicos y económicos, el intento de funcionamiento de una planta de recuperación de los mismos.

Ante la complejidad de los hechos denunciados en la queja, la Adjunta Primera al Defensor del Pueblo y un asesor al servicio de la institución efectuaron, el pasado 20 de diciembre, una visita de inspección a la zona, obteniendo información verbal y documental de las Consejerías de Industria y Turismo, y de Política Territorial de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de los alcaldes de Almadén y Almadarejos, así como del presidente y personal técnico de esta empresa pública. Igualmente, se solicitó un informe complementario de la Secretaría General de Medio Ambiente, dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Examinada la citada documentación y, de conformidad con lo observado «in situ», cabe concluir que la decisión empresarial y administrativa que, en su momento, posibilitó las adquisiciones de residuos de mercurio, se adoptó sin disponer de la adecuada alternativa técnica para el reciclaje de los mismos o su seguro almacenaje, aún cuando en el momento presente se están adoptando las medidas de seguridad que el caso requiere.

En concreto, se constató la avanzada construcción de un depósito de alta seguridad de residuos industriales en Almadén, así como la importante labor realizada por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, para normalizar la situación creada, máxime teniendo en cuenta que realmente ha carecido de competencias efectivas en la materia hasta fechas muy recientes, dado que, entre otras razones, el Real Decreto 833/1988, de 20 de julio, que aprobó el Reglamento de la Ley Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos, de 14 de mayo de 1986, concedió, en una de sus disposiciones adicionales, un plazo de dieciocho meses (hasta el 20 de enero de 1990) para que las empresas afectadas por aquélla se ajustasen a lo dispuesto en el mismo.

El proyecto de construcción del citado depósito de residuos industriales fue sometido, por otra parte, al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en cumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo de 28 de junio de 1986 y en su Reglamento de ejecución aprobado por Real Decreto de 30 de septiembre de 1988, habiéndose formulado la preceptiva declaración de impacto ambiental (Orden de 12 de septiembre de 1990) y adoptado la resolución administrativa que autoriza la construcción del depósito (Orden de 27 de septiembre de 1990).

Dicha autorización somete la ejecución del proyecto del depósito a una serie de condiciones técnicas y temporales, condiciones cuyo cumplimiento se acreditó a los delegados del Defensor del Pueblo, al que, por otra parte, no compete valorar las razones técnicas de la solución adoptada.

#### 13.4.3. *Vertederos incontrolados en el término municipal de Morata de Tajuña (Madrid)*

En la queja 8914216 se denunciaba la existencia de un vertedero ilegal en la cuneta de la carretera autonómica que nace en el cruce de Vaciámadrid con dirección a Titulcia y Chinchón, a la altura del lugar en que se encuentra ubicada una importante empresa cementera, situación que fue objeto de denuncia, el 3 de febrero de 1989, ante la Agencia de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid.

Solicitado el preceptivo informe de la citada Agencia se realizó visita de inspección por los servicios técnicos de la misma, quienes detectaron un total de siete vertederos incontrolados, en la carretera de referencia, consistentes en depósitos de 10 a 50 m<sup>2</sup> de extensión de residuos sólidos (escombros, plásticos, latas, bolsas de desperdicios, etc.).

La existencia de vertederos clandestinos infringía lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre Recogida y Tratamiento de Desechos y Residuos Sólidos Urbanos, que obliga a la eliminación de los mismos «evitando toda influencia perjudicial para el suelo, vegetación y fauna, la degradación del paisaje, las contaminaciones del aire y las aguas y, en general, todo lo que pueda atentar contra el ser humano o el medio ambiente que lo rodea».

En razón de lo expuesto, el Defensor del Pueblo admitió a trámite la queja y el Ayuntamiento de Morata de Tajuña informó a la institución de la adopción de medidas para eliminar los vertederos denunciados.

#### 13.4.4. *Vertidos mineros a la bahía de Portman y en las sierras de Cartagena y La Unión*

En el informe del Defensor del Pueblo de 1989 (pag. 398; tomo I; publicación del Congreso de los Diputados. Serie Informes) se dio cuenta de la investigación efectuada en relación con la situación global de deterioro ambiental existente en la zona, afectada por las operaciones de explotación minera llevadas a cabo, a lo largo del tiempo, por la empresa Sociedad Minero Metalúrgica Peñarroya-España, S. A., quien, como titular de determinados derechos mineros, había venido vertiendo al mar y en tierra, de forma continuada, unas ocho mil toneladas diarias de residuos tóxicos de lavado de mineral.

Durante el presente año, en una intensa labor de seguimiento del problema, la institución constató lo siguiente:

En primer lugar, que, siguiendo finalmente reiteradas recomendaciones del Defensor del Pueblo, el 30 de marzo de 1990 se puso fin a los vertidos que venían efectuándose, desde hace más de treinta años, a la Bahía de Portman, habiendo entrado en funcionamiento el lavadero Roberto II, aprobado por resolución de la Dirección General de Industria, Energía y Minas el 27 de noviembre de 1989; circunstancias, todas ellas, que hacían innecesaria la expresa revocación de la autorización de vertidos al mar, efectuada por Orden Ministerial de 18 de febrero de 1959.

Por otra parte, en su momento, la asociación de vecinos formulante de la queja expuso al Defensor del Pueblo, entre otras cuestiones, una serie de presuntas irregularidades administrativas en relación con el ejercicio efectivo de las actividades mineras en la zona por la empresa Portman Golf, S. A., a la cual habían sido transmitidas las concesiones mineras inscritas a nombre de S. M. M. Peñarroya España, S. A.

Dicha imputación derivaba del hecho de que no se había autorizado por parte de la Administración pública la transmisión de las concesiones mineras mencionadas, autorización condicionante de los efectos administrativos de los actos de disposición de las concesiones por parte de la empresa últimamente citada. Con ello se estaba vulnerando lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley de Minas y en el artículo 123 de su Reglamento, a cuyo tenor la autorización de cesión de concesiones mineras ha de supeditarse a la aportación de determinada documentación acreditativa, entre otros extremos, de la solvencia técnica y económica del adquirente y de la viabilidad del programa de financiación; a lo que, en el presente caso, habría que añadir la exigencia de que Portman Golf, S. A., se subrogue en todas las obligaciones, incumplidas por el transmitente, de regeneración de la sierra y de recuperación de la Bahía de Portman.

Pues bien, al respecto se alegó por la Consejería de Economía, Industria y Comercio de la Comunidad Autónoma de Murcia que el retraso en el aludido cambio de titularidad de las concesiones

mineras inscritas a nombre de S. M. M. Peñarroya España, S. A. había sido debido, y lo sigue siendo, al gran número de concesiones y otros derechos mineros a transmitir, que ascienden a un total de 762. Tales derechos mineros, se afirma, están individualizados cada uno en su expediente, que, en su mayoría, se iniciaron en el siglo pasado, debiendo examinarse uno por uno e, incluso, legalizarse algunas transmisiones efectuadas durante la anterior administración a la empresa transmitente.

Examinada la situación descrita, así como las consideraciones efectuadas por la Comunidad Autónoma de Murcia sobre la adecuación a la legalidad minera de todo el proceso de transmisión de derechos mineros, puede considerarse que la cuestión planteada en este punto se encuentra en vías de solución, si bien es necesario reiterar que, por parte de la Consejería de Economía, Industria y Comercio, se estudie la posibilidad en derecho de imponer a la empresa Portman Golf, S. A. las obligaciones, incumplidas por S. M. M. Peñarroya España, S. A. de regenerar las zonas de la sierra y la bahía afectadas por las explotaciones mineras a lo largo de los años.

En relación con esta cuestión, consideramos positivas las siguientes actuaciones restauradoras llevadas a cabo hasta el momento: estudio de restauración del medio ambiente minero de la sierra, efectuado por la empresa nacional ADARO de investigaciones mineras; supresión del pantano de flotación de la mina El Bosque que era foco de una fuerte contaminación pulvígena sobre el núcleo urbano del Llano del Beal; cubrición con tierra vegetal en los entornos de los pantanos Marqués de Pejas y Pajarillos, así como 100.000 m<sup>2</sup> de plataforma y 500.000 m<sup>2</sup> de taludes con tierra, eliminándose totalmente el polvo que producen; pantallas «VIFO», cuyo objeto es eliminar ruidos y tapar visualmente zonas de trabajo, realizadas al sur del Llano del Beal; colocación de grandes escombreras en cabecera de vaguada; relleno, con estériles de descubierto de las cortas próximas, en determinadas fosas de la sierra de Cartagena; repoblaciones varias en diversos lugares de las zonas afectadas por las explotaciones mineras, entre otras.

No obstante, ha de reiterarse, de conformidad con lo manifestado por la Agencia Regional para el Medio Ambiente y la Naturaleza, dado el carácter parcial de aquéllas, la necesidad de proceder a un estricto cumplimiento del Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración de espacios naturales afectados por actividades mineras, así como resaltar el importante papel competencial que, al respecto, de conformidad con la Ley murciana 10/1986, de 19 de diciembre, y el Decreto autonómico 69/1987, de 1 de octubre, corresponde a la mencionada Agencia.

Por último, respecto al alegado cambio de calificación urbanística de determinados terrenos de la zona, al objeto de hacerlos urbanizables, no pudo entrar, por el momento, en el análisis jurídico de la misma, si bien reiteramos que, de llevarse a cabo, debería valorarse la necesidad de evitar que por parte de sus promotores se consiga una transmisión a entes públicos de la carga financiera de las operaciones de recuperación y regeneración de la bahía de Portman y su entorno, afectada, a lo largo de los años, por las explotaciones mineras a cielo abierto.

En el futuro, proseguiremos el seguimiento de las actuaciones más importantes que se vayan produciendo, al objeto de resolver el grave deterioro medioambiental sufrido por la bahía de Portman y sus zonas colindantes (quejas 8709874 y 8802753).

#### 13.4.5. *Oposición al proyecto de construcción de una planta industrial de tratamiento de residuos en Alquife (Granada)*

Los Alcaldes-Presidentes de los Ayuntamientos de Valle de Zalabí y Aldeire (Granada), en nombre de los ayuntamientos que integran la comarca del Marquesado denunciaron el proyecto de construcción de una planta industrial destinada al almacenamiento y tratamiento de residuos en el término municipal de Alquife (queja 9016830).

La ejecución del proyecto, alegaban los denunciantes, implicaría graves peligros para toda la comarca, por la producción de elementos tóxicos vertidos al aire con riesgos de lluvia ácida, así como por la salinización de sus suelos al construirse balsas de salinización directamente sobre los residuos de una explotación minera.

De la investigación efectuada por el Defensor del Pueblo resultó lo siguiente:

1.º El Ayuntamiento de Alquife, en sesión extraordinaria del pleno de 22 de junio de 1989, y una vez instruido el expediente conforme al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, acordó otorgar licencia de apertura con el voto favorable de todos los miembros de la corporación, para una planta de recuperación de aluminio y sales por energía solar.

2.º La Comisión Provincial de Calificación de Actividades de Granada, informó favorablemente el día 14 de septiembre de 1989 la instalación y actividad de la planta, siempre que se ajustara a las medidas correctoras propuestas por dicha comisión.

3.º Ello determinó el otorgamiento por el Alcalde de Alquife de la licencia para la instalación de la planta, el 19 de septiembre de 1989, quedando condicionado el ejercicio de la actividad a la verificación de las medidas correctoras.

4.º La obra había sido declarada por el Ayuntamiento de Alquife de utilidad pública y/o interés social, lo que permitía al amparo de los artículos 85 y 86 de la Ley del Suelo y 44 y 45 del Reglamento de Gestión, su ubicación en suelo no urbanizable. Remitido el acuerdo a la Comisión Provincial de Urbanismo para su aprobación, a tenor del artículo 43.3 de la Ley del Suelo, la aprobación previa se produjo el 20 de junio de 1989 quedando pendiente la aprobación definitiva.

5.º El proyecto, en suma, había recibido la aprobación y apoyo financiero dentro del programa de acciones comunitarias por el medio ambiente (ACMA), de la Comunidad Económica Europea, y gozaba de informes favorables por parte de la Agencia de Medio Ambiente de Andalucía quien impulsó la adopción de determinadas medidas de seguridad y la realización de un estudio de impacto ambiental.

#### 13.4.6. *Contaminación atmosférica de Langreo (Asturias)*

En 1983, más de trescientos residentes en el municipio de Langreo presentaron queja (8920406) al Defensor del Pueblo en relación con la grave contaminación ambiental del municipio. Admitida la queja y recibidos diversos informes de los organismos públicos requeridos, esta institución realizó una serie de sugerencias sobre la adopción de medidas tendentes a sanear la atmósfera de esa zona industrial. En aquel momento se pudo constatar una actitud altamente positiva de las administraciones públicas implicadas en la puesta en práctica de las recomendaciones efectuadas.

En 1990 un colectivo ecologista interpuso una nueva queja ante esta institución, en la que ponía de manifiesto que el plan de saneamiento atmosférico aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias el 14 de mayo de 1987, que tiene su base en la declaración del municipio de Langreo como zona de atmósfera contaminada en 1984, no había producido los resultados deseados, de modo que, a su juicio, se seguían infringiendo la Ley 38/72 de Protección del Ambiente Atmosférico y el Decreto 833/75 que la desarrolla en lo que se refiere a las emisiones industriales, así como otras normas reglamentarias sobre el uso de carbón y vehículos automóviles.

Admitida la queja a trámite, se examinaron las medidas correctoras previstas por el plan de saneamiento atmosférico del concejo de Langreo, el cual prevé dos tipos de situaciones: gran industria y generadores de calor doméstico, pequeña industria y vehículos de motor, cuyos resultados son dispares. Así, mientras que la calidad del aire es higiénicamente admisible desde el punto de vista de

los contaminantes, para las partículas en suspensión se superan los valores límite señalados en el Real Decreto 1613/1985, de 1 de agosto.

En este último aspecto la situación no mejorará en tanto no se consuman en el concejo de Langreo combustibles de menor poder contaminante. Para ello el pleno del ayuntamiento aprobó una ordenanza de 30 de marzo de 1990 (publicada el 9 de junio de 1990) en la que, entre otras medidas, se fijan las calidades del carbón que puede ser consumido en Langreo.

#### 13.4.7. *Actuaciones urbanísticas en el entorno del paraje natural de las salinas de Santa Pola*

El escrito de queja denunciaba la proyectada construcción de una urbanización en las inmediaciones de las salinas de Santa Pola, zona declarada paraje natural, lo que, de llevarse a efecto, supondría una agresión medioambiental ante la posible desaparición de las citadas salina (queja 8920448).

Según manifestaba el interesado, se había procedido ilegalmente al desecado de una de las balsas en un lugar que linda con los terrenos donde, presumiblemente, se va a llevar a cabo la mencionada urbanización, al tiempo que se habían producido vertidos de relleno en la misma.

La Agencia de Medio Ambiente de la Generalidad Valenciana informó, a requerimiento del Defensor del Pueblo, que ignoraba oficialmente tales hechos y que, según la Ley de Impacto Ambiental vigente en la Comunidad Autónoma, y su Reglamento recientemente aprobado, cualquier modificación del plan general de ordenación urbana de Santa Pola, requisito preciso para cualquier actuación en tal sentido, debe ser objeto de declaración de impacto ambiental por la mencionada Agencia.

En relación con el desecado de una de las balsas que forman parte de la explotación salinera, la Agencia informó que en varias balsas se había dejado de bombear agua de mar hacia ellas.

Finalmente, se constató que muchas empresas vertieron escombros en la zona, siendo menos de un 10 por 100 de los mismos los depositados sobre terrenos incluidos en el paraje natural. Técnicos de la Agencia de Medio Ambiente denunciaron por vertido de escombros a dos empresas sorprendidas en plena comisión de los mismos.

#### 13.4.8. *Deterioro de determinados parajes naturales del sur de Alicante*

Confirmando la denuncia de la queja anterior, la Asociación de Naturalistas del Sureste (ANSE), compareció ante esta institución, poniendo de manifiesto la penosa situación en la que se encuentran los humedales sudalicantinos, pese a estar protegidos legalmente mediante Decretos del Consejo de Gobierno de la Generalidad Valenciana, del 12 de diciembre de 1988, por los que se crean los parajes naturales de El Hondo, salinas de Santa Pola y lagunas de la Mata y Torrevieja. Las situaciones denunciadas, hacían, en esencia, referencia a la transformación en cultivo de parcelas de saladar y carrizal, en contra de lo estipulado en el art. 4 del Decreto de declaración; a la existencia de vertederos incontrolados. Y a la previsión, por el momento en estudio, de instalaciones de piscicultura intensiva en el interior del paraje.

En el caso concreto del paraje natural de las lagunas de la Mata y Torrevieja, la queja denunciaba la inmediata construcción de una gran urbanización en el límite norte del paraje, sin dejar una franja de protección adecuada (al menos de 500 m.).

El 30 de junio de 1989, la entidad formulante de la queja 9022291 remitió un amplio informe a la Agencia del Medio Ambiente de la Generalidad Valenciana solicitando la adopción de las medidas legales de protección oportunas. Posteriormente, presentó el 25 de enero de 1990 y el 20 de

marzo de 1990, denuncias formales sobre la transformación de saladar en cultivos en El Hondo y la desecación de charcas y vertido de escombros en las salinas de Santa Pola.

La Agencia del Medio Ambiente, de la Generalidad Valenciana manifestó que la mayoría de las actividades denunciadas se ajustaban al ordenamiento vigente; y que todas las actuaciones irregulares que se habían producido serían objeto de los correspondientes expedientes sancionadores.

El Defensor del Pueblo, durante 1991, mantendrá abierta su investigación, al objeto de contribuir a subsanar la situación de degradación constatada.

#### 13.4.9. *Circulación rodada en el interior del parque natural de Devesa-Albufera, en Valencia*

El escrito de queja exponía que a pesar de la existencia de una específica prohibición legal y de informes ecológicos también contrarios, el Ayuntamiento de Valencia estaba permitiendo la circulación rodada de vehículos por el interior del parque natural La Devesa-Albufera de ese municipio.

El Ayuntamiento de Valencia confirmó la denuncia contenida en la queja, alegando que la apertura de los mencionados viales fue debida a la petición de la Jefatura Provincial de Tráfico de Valencia, al objeto de habilitar los mismos a fin de conseguir una mayor fluidez en la circulación de vehículos en los accesos al Saler y a la zona Perelló-Cullera. Sin embargo, no se dio respuesta sobre posibles soluciones alternativas, ni se aportaron estudios, solicitados por el Defensor del Pueblo, de los impactos sobre el parque de la circulación rodada en su interior.

La institución manifestó, por tanto, que la apertura de dichos viales pudieran afectar negativamente al objetivo de conseguir una rápida y eficaz protección de la albufera y su entorno, sin que tal criterio, sugerido al Ayuntamiento de Valencia, haya sido objeto de expresa respuesta, en los términos exigidos por el art. 31 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo (queja 8806276).

#### 13.4.10. *Contaminación atmosférica provocada por una central térmica en Las Palmas de Gran Canaria*

En el informe de 1989 ya se aludió a estas quejas, reflejándose en la página 392 del mismo los hechos que motivaron su admisión a trámite, de los que destacan la producción de una grave contaminación en el entorno de la planta, así como la poca disposición de la empresa a cumplir con sus obligaciones administrativas, lo que dio lugar a la apertura de trece expedientes sancionadores por parte de la Consejería de Industria y Energía del Gobierno de Canarias, que alegó la imposibilidad de clausurar la citada central térmica por las repercusiones negativas que ello tendría sobre el abastecimiento eléctrico de la isla (quejas 8900234 y 8812723).

A lo largo del año 1990, se ha venido requiriendo de la Consejería de Industria y Energía y de la Dirección Territorial de Salud en Gran Canaria la emisión de diversos informes a fin de conseguir un adecuado reflejo de la situación actual respecto al funcionamiento de dicha central térmica.

De la información recibida se deduce que la compañía eléctrica titular ha sido objeto de la imposición de cinco sanciones por un importe de 250.000, 300.000, 250.000, 300.000 y 200.000 pesetas, como consecuencia de que el nivel de emisión de partículas a la atmósfera sobrepasaba el límite máximo establecido en el apartado 1.2 del Anexo IV del Decreto 833/1975, de 6 de febrero, que desarrolla la Ley de 22 de diciembre de 1972 sobre Protección del Ambiente Atmosférico. Otros expedientes incoados fueron objeto de sobreseimiento.

Por último, destacar que la Dirección Territorial de Salud no ha podido informar a esta institución sobre las cuestiones que se le habían formulado, toda vez que, a pesar de sus



requerimientos, la Dirección Territorial de la Consejería de Industria y Energía de Las Palmas no le ha facilitado los datos precisos para ello.

#### 13.4.11. *Vertidos tóxicos en el río Gállego y en un vertedero controlado en Sabiñánigo (Huesca)*

La asociación de defensa del Pirineo Aragonés (ADEPA) presentó queja ante esta Institución exponiendo que una empresa sita en Sabiñánigo, realizaba vertidos de hexaclorociclohexano (HCH) en el río Gállego, produciendo la contaminación de las aguas del mismo; hechos que puso en conocimiento de los diversos organismos competentes en la materia sin que, pese a ello, cesaran los vertidos (queja 8804032).

Ante tal situación, iniciamos las oportunas investigaciones con el Ayuntamiento de Sabiñánigo, con el Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, Departamento de Industria y Comercio y Comisión Provincial de Medio Ambiente de Huesca, todos ellos dependientes de la Diputación General de Aragón, así como con la Confederación Hidrográfica del Ebro, organismos competentes por razón de materia.

Por su parte, el Justicia de Aragón en informe remitido a esta institución expresaba en esencia lo siguiente:

— Referente a los vertidos, parece que el grado de contaminación de las aguas del río Gállego alcanzan niveles alarmantes. Igualmente se ha constatado que en la actualidad, y pese a no encontrarse en funcionamiento la empresa, los vertederos de Sarda y Bailín siguen aportando efluentes contaminantes a las aguas del río; siendo evidente que el principal factor que incide en el mantenimiento de la situación y la falta de soluciones definitivas reside en la compleja distribución de competencias y en la escasa colaboración que se produce entre todas las administraciones llamadas por ley a resolver el problema.

— Respecto a la planta de tratamiento térmico, si bien es la solución que técnicamente se ha propuesto desde diversas instancias y por la propia empresa para solucionar el problema de los residuos de la fabricación de lindano mediante su transformación en productos comercializables, permanece la confusión entre lo que sería el funcionamiento de una planta de tratamiento térmico como sistema habitual de eliminación de los residuos de producción de lindano procedentes de una empresa en funcionamiento y lo que ha de ser una prueba controlada y específica sobre residuos ya existentes para poder llegar a un conocimiento práctico sobre viabilidad o no del sistema teórico, y por consiguiente, autorizar la reapertura de la citada empresa y la instalación de la planta de tratamiento técnico como forma habitual de eliminación de residuos.

La solicitud de autorización presentada ha sido respondida por la Diputación General de Aragón, exigiendo que se realice una prueba específica y controlada sobre residuos ya existentes y que antes de autorizar dicha prueba previa se han de elaborar sendos planes de emergencia interior y exterior. Como quiera que no existe el plan de emergencia exterior indicado, que es el de mayor impacto medio ambiental y sociológico, no cabe por tanto entender autorizada la realización de la prueba controlada previa.

No obstante lo expuesto, se ha construido la planta de tratamiento térmico, sin que exista un estudio de futuro sobre las garantías de comercialización de dichos productos, que de no tener salida en el mercado, se convertirían en nuevos residuos, con mayor grado de toxicidad y peligrosidad que los supuestamente eliminados, acerca de los cuales debería tenerse previsto qué hacer con ellos, sin afectar nuevamente al medio ambiente y a la salud de las personas.

#### 13.4.12. Contaminación de la cuenca del río Besaya

La presente queja se incluyó en el informe 1989, si bien procede ahora, dada la importancia del tema, hacer referencia a las actuaciones producidas durante el año 1990 (queja 8809234).

En la misma el Alcalde de Suances exponía que en dicha localidad se viene produciendo en los últimos años un deterioro progresivo de los ríos y playas, fundamentalmente en la ría de San Martín, como consecuencia de la contaminación de los ríos Saja y Besaya, causada por los vertidos de empresas.

Asimismo, la queja denunciaba la carga contaminante de las aguas residuales que recibe el río sin ningún elemento depurativo de los pueblos y ciudades enclavados en esta cuenca, aumentada, por otra parte, por los vertidos provenientes de pequeñas y medianas empresas ubicadas en su entorno, cuyos productos, en ocasiones, son altamente contaminantes.

Por último, se mencionaba que, dada la captación de agua que determinada empresa realiza río arriba y por encima de los vertidos de lejía bisulfítica a partir de este punto y sobre todo en la época estival, lo que discurre por el río Besaya es exclusiva-

mente toda la carga contaminante antes expuesta; todo lo cual propicia una grave situación ambiental e higiénico-sanitaria que, en algunos casos, puede llegar a ser irreversible.

El Ayuntamiento de Suances expresó que existía cierta confrontación competencial entre la Diputación Regional de Cantabria y la Confederación Hidrográfica del Norte de España, en lo relativo a la corrección de la contaminación denunciada, por lo que, en base a aquello, la contaminación señalada no era adecuadamente combatida.

Admitida a trámite la queja, la institución solicitó informes al respecto del Ayuntamiento de Torrelavega, Diputación Regional de Cantabria, Demarcación de Costas y Confederación Hidrográfica del Norte de España.

De la información facilitada por la Confederación Hidrográfica del Norte de España se apreció que se habían iniciado ciertas actuaciones administrativas, en cumplimiento del mandato contenido en la Ley de Aguas y su legislación de desarrollo, para tratar de solucionar un problema que viene arrastrándose desde hace más de 20 años, atacando los principales focos de contaminación conocidos, conminando a dichas entidades a presentar documentación sobre sus vertidos de residuos y planes de depuración, empresas a las que les fueron otorgadas autorizaciones provisionales de vertidos por resoluciones de 4 de diciembre de 1987, 3 de marzo de 1988 y 4 de diciembre de 1987, respectivamente.

Asimismo, la Confederación Hidrográfica informó que se estaban iniciando estudios generales de saneamiento integral, si bien aquella entidad desconocía, en la fecha de emisión del informe, el alcance y plazos del plan que podría proponerse, al tiempo que no constaba a la institución que se hubiesen realizado estudios que comprueben que las entidades que disfrutaban de una autorización provisional de vertidos estuviesen realizando los mismos con sujeción a dicha autorización.

Por todo ello y en cumplimiento de nuestra vigente legislación de aguas y de la normativa comunitaria en la materia (Directivas 76/464/CEE, 86/280/CEE, 82/176/CEE, etc.), expresamos al mencionado organismo de cuenca la necesidad de agilizar las actuaciones y trámites conducentes a lograr una mejora sustancial de los ríos Saja y Besaya; y de efectuar un adecuado seguimiento de los vertidos realizados para, en su caso, hacer uso de las facultades que la vigente Ley de Aguas recoge en sus artículos 96 y 97, a cuyo efecto se solicitó por el Defensor del Pueblo información complementaria sobre los problemas concretos, fácticos y de legalidad, de los vertidos efectuados.

De la información recibida se constató la continuación de acciones tendentes a la solución de la grave contaminación que sufren los ríos Saja y Besaya; actuaciones entre las que destaca la incoación de expedientes sancionadores por vertidos abusivos a varias empresas, a una de las cuales

también se le incoó expediente de caducidad de la autorización provisional de vertido que poseía. Sin embargo, se apreciaron ciertas carencias al consentirse, según los datos aportados, que, al día de fecha de cierre de este informe, todavía ni el municipio de Corrales de Buelna, ni una de las empresas sancionadas hayan presentado el oportuno anteproyecto de depuración, a pesar de haber transcurrido con creces el plazo de cuatro meses concedido, junto con la autorización provisional, para presentar tal anteproyecto.

Por otra parte, la Demarcación de Costas de Cantabria informó de las causas que ocasionaron la prórroga para la presentación del proyecto de construcción de un emisario submarino por la empresa sancionada.

En cualquier caso, la construcción del mencionado emisario submarino, no es sino uno de los aspectos que se han de contemplar, por lo que se ha solicitado del mencionado órgano administrativo una información complementaria sobre los vertidos que, en su zona de competencia, estén realizando las empresas, las cuales, según información facilitada por la queja B88/212 de la Comisión de las Comunidades Europeas, no cuentan con los preceptivos anteproyectos de depuración, poseyendo, solamente una, autorización provisional de vertidos.

Por su parte, la Consejería de Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorial, de la Diputación Regional de Cantabria, informó a la institución de la redacción de un plan de saneamiento integral del río Besaya que, en esos momentos, se encuentra en estudio y revisión, añadiendo que, no obstante ello, y dado que las competencias sobre el control y vigilancia de los vertidos residen en la Confederación Hidrográfica del Norte de España, la actuación regional trataba únicamente de caracterizar el problema y diseñar las medidas correctoras a adoptar.

Sin embargo, la Confederación Hidrográfica del Norte matizó que la mencionada comunidad autónoma es competente, a tenor del Real Decreto 166 1/1984, de 1 de agosto, en materia de inversiones de abastecimientos de agua y saneamiento en relación con la función estatal de ayuda a las corporaciones locales.

La anterior competencia es significativa en lo que hace al necesario saneamiento y depuración de las aguas residuales de los núcleos urbanos, tales como los Ayuntamientos de Torrelavega y de Corrales de Buelna, los cuales contribuyen a la contaminación y deterioro de los ríos de referencia con el vertido, sin adecuado tratamiento, de las mencionadas aguas.

Por tanto, se expresó a la Diputación Regional de Cantabria su necesaria actuación en la realización de estudios, proyectos y obras de saneamiento en dichos municipios, para conseguir unos vertidos poco agresivos con el medio ambiente que coadyuven con las acciones emprendidas por la administración estatal tendentes a la solución del grave deterioro y contaminación que sufren los citados ríos.

Por todo ello, se ha solicitado un nuevo informe de la Diputación Regional en el que se ponga de manifiesto, en primer lugar, el estado de tramitación del plan de saneamiento integral antes citado, así como su posible financiación por la Comunidad Económica Europea (fondos FEDER); en segundo lugar, las actuaciones que en orden al saneamiento de las poblaciones que vierten sus aguas residuales a los cauces de los ríos Saja y Besaya, se hayan realizado o estén en proyecto de realizarse; y, por último, actuaciones de colaboración que se hayan podido efectuar con el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Por último, el Ayuntamiento de Torrelavega que, como el de Suances, alegó, en un primer informe, incapacidad para la resolución de un problema de tan gran magnitud, no ha contestado a la petición de informe complementario que le efectuó esta Institución el 2 de marzo de 1990.

#### 13.4.13. Contaminación de la ría de Pontevedra

La investigación del Defensor del Pueblo puso en evidencia que la ría de Pontevedra se ve afectada por el grave problema de la contaminación, debido a la ubicación en la zona de diversas industrias, problema que pretende solucionarse a través de un plan integral para saneamiento de la ría, promovido por la Junta de Galicia, por exceder de las competencias municipales y carecer de recursos los municipios limítrofes para una solución definitiva (queja 8912024).

Como primera medida se efectuaron ciertas obras y se concertaron acuerdos entre las empresas y la administración actuante, lo que ya quedó reflejado en la memoria de esta institución del pasado año (ver pág. 393, Serie Informe, Publ. Congreso Diputados).

No obstante, ante la posible descoordinación que se podría producir en la solución global del problema, al estar implicados diferentes órganos administrativos, el Defensor del Pueblo realizó al Presidente de la Junta de Galicia la sugerencia de que la propia presidencia asumiese la dirección de todas las actuaciones necesarias tendentes a la más rápida recuperación medioambiental de la ría de Pontevedra y se impulsase la realización de las necesarias obras y la adopción por parte de las empresas potencialmente contaminantes de las imprescindibles medidas correctoras y de depuración.

La anterior sugerencia tuvo una favorable acogida por el Presidente de la Junta de Galicia, quien comunicó a esta institución que, por el Consejo de la Junta de Galicia, se había adoptado la propuesta de elaborar, por un equipo multidisciplinario, un trabajo técnico para la recuperación de la calidad ambiental de la ciudad de Pontevedra y su entorno, para, seguidamente, definir de forma correcta las actuaciones precisas a emprender a fin de eliminar el deterioro y restaurar, en lo posible, las áreas afectadas.

#### 13.4.14. *Incumplimiento de cláusula concesional susceptible de afectar a la fauna del río Narcea*

La asociación formulante de la queja 9011367 alegaba la inactividad de la Agencia de Medio Ambiente del Principado de Asturias, en relación a la inexistencia, entre otros extremos, de una escala de peces, que facilitase el paso de especies tales como salmones, anguilas y truchas, al curso alto del río Narcea. Dicha escala viene impuesta, según la asociación, por la Ley de Pesca Fluvial de 1942, norma legal que, según título concesional de 3 de agosto de 1964, debía ser respetada por la empresa concesionaria del salto hidroeléctrico de Calabazos de Tineo (Asturias).

La Agencia de Medio Ambiente, del Principado de Asturias, anunció una serie de actuaciones a realizar por la empresa citada y tendentes a compensar los efectos negativos que la situación actual produce sobre la riqueza piscícola, especialmente la salmonera. Dichas actuaciones supondrán una inversión importante de carácter inicial y otras de periodicidad anual para el desarrollo de programas de mantenimiento e infraestructura.

Respecto al punto segundo de la denuncia, relativo al incumplimiento de la cláusula 23 de la concesión, que obligaba a la empresa a observar las prescripciones de la Ley de 20 de febrero de 1942, por la que se regula el fomento y conservación de la pesca fluvial, así como otras condiciones que le fueron impuestas por los organismos competentes en materia piscícola, la Agencia manifestó su firme decisión de dar una interpretación restrictiva al contenido de la cláusula 23, en el sentido de que el interés general protegido y el fomento y conservación de la riqueza piscícola no pueden estar pendientes de lo que en un momento dado pueda decidir en función de otros intereses una empresa privada.

#### 13.4.15. *Oposición a vertedero en Zurita (Cantabria)*

Las quejas 8800148 y 8802210 denunciaban la infracción, por parte del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cantabria, del contenido de la Ley 42/1975 de 19 de noviembre, de Residuos Sólidos Urbanos, así como su legislación concordante, como el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas R.D. 2414/61, en relación con las siguientes alegaciones:

1.º En el lugar denominado El Mazo, entre los términos municipales de Torrelavega y Pielagos (Cantabria), funciona hace años un vertedero incontrolado de residuos urbanos que viene prestando servicio a los dos municipios mencionados y que causa innumerables problemas a los vecinos de la pedanía denominada Zurita de Pielagos, de unos setecientos habitantes, donde está enclavado.

2.º La administración autonómica, lejos de clausurar el citado vertedero, o elaborar una correcta gestión del mismo, proyecta convertirlo, sin el cumplimiento de los trámites preceptivos, en el vertedero de 33 municipios de la región, incluida la capital de la provincia, la ciudad de Santander, habiendo ya comenzado las obras de acondicionamiento.

3.º Pese a las constantes denuncias que al respecto se vienen formulando desde 1985, no han logrado los vecinos afectados que el proyecto se elabore conforme a derecho, ya que en tal caso, afirmaban, sería elegida una diferente situación.

De la investigación efectuada se constató, de un lado, que el citado vertedero se ajustaba a las prescripciones técnicas estipuladas por la legislación comunitaria y por la nacional específica de residuos sólidos urbanos; y, de otro, que si bien se inició el expediente de concesión de licencia de actividad clasificada, el mismo no fue concluido, por lo que aquel carecía de la necesaria licencia de actividad, contemplada en el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, contradiciendo con ello el artículo 5.2 de la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos.

Por lo expuesto, formulamos al Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Torrelavega la sugerencia de que por los órganos competentes del municipio se dictasen las resoluciones necesarias tendentes a concluir el expediente de actividad clasificada, relativo al vertedero El Mazo, adoptándose, entre tanto y si procediese, las actuaciones preventivas pertinentes; y que, asimismo, se realizase un mayor control del citado vertedero, a fin de evitar daños al medio ambiente.

#### 13.4.16. *Vertidos tóxicos y peligrosos procedentes de la refinería de petróleo de Santa Cruz de Tenerife*

La sociedad tinerfeña de amigos de la naturaleza formuló queja (8904856) denunciando problemas de diverso tipo generados por una refinería instalada en la isla de Tenerife y muy especialmente los referentes a la contaminación del mar por los vertidos continuos y descontrolados que se efectúan tanto desde el sector de costa ocupado por las instalaciones, como por los petroleros que utilizan las mismas.

Las actividades de refino del petróleo y de su industria se encuentran mencionadas entre las actividades que pueden generar residuos tóxicos y peligrosos, por lo que es de aplicación, en el caso planteado por la queja, el Reglamento que desarrolla y ejecuta la Ley 20/1986, de 14 de mayo, Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos.

Este Reglamento, aprobado por Real Decreto 833/1988, de 20 de julio, señala en su disposición transitoria primera que las empresas productoras de residuos tóxicos o peligrosos existentes a la fecha de entrada en vigor del mismo, deberán formular la primera declaración anual, referida al año inmediatamente anterior, en el plazo de seis meses a contar desde la fecha indicada;

estando tipificada como falta muy grave, en el artículo 50 de dicho Reglamento, el abandono, vertido o depósito incontrolado de residuos tóxicos y peligrosos.

Por otro lado, como quiera que se denunció que los vertidos se realizan en el mar desde un sector de costa ocupado por la refinería, es de aplicación lo dispuesto en los artículos 56 a 62, y muy en concreto el artículo 60, de la Ley de Costas, de 28 de julio de 1988, lo que implica la existencia de una autorización y control por parte de la administración autonómica, según el artículo 110.4 de la misma.

Por último, en cuanto al vertido de productos contaminantes al mar procedentes de barcos, hay que tener en cuenta lo dispuesto en la Ley 21/1977, de 1 de abril, y Orden de 30 de diciembre de 1977.

En consecuencia, se inició, por el Defensor del Pueblo una investigación dirigida a acreditar:

1.º Si la refinería había cumplido con las obligaciones informativas señaladas en el artículo 18 del Real Decreto 833/1988, de 20 de julio.

2.º Resultado de la autorización y control efectuado por la administración autonómica a la citada refinería, en el supuesto de que de la misma se viertan residuos al mar, en aplicación de la Ley de Costas de 28 de julio de 1988 y, en concreto, de su artículo 60.

La Consejería de Industria y Energía del Gobierno de Canarias, en la emisión del informe preceptivo que se le solicitó, se limitó a remitir al Defensor del Pueblo un informe elaborado por la propia empresa objeto de la denuncia, razón por la que se le ha requerido, en diciembre de 1990, una información que solamente refleje el criterio propio de la Administración y una toma de postura sobre los hechos alegados en la queja. El Defensor del Pueblo solicitó, asimismo, un informe, dada la trascendencia de la queja, a la Dirección General de Medio Ambiente y Conservación de la Naturaleza del Gobierno de Canarias, quien informó de las medidas legales adoptadas para superar la situación de degradación de la zona en que se ubica la refinería.

En este mismo orden de cosas, se han finalizado las actuaciones iniciadas como consecuencia de una queja en la que se manifestaba que en la ciudad de Santa Cruz de Tenerife se rebasaban ampliamente los niveles de contaminación atmosférica tolerables, debido a la refinería existente en dicha capital.

En este sentido, la Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias señaló que desde que se instaló una estación automática es posible detener la superación de los niveles establecidos, al informar puntualmente de la situación a los servicios de protección civil, que adoptarán las medidas oportunas, tales como cambio a fuel-oil ecológico, paralización de las unidades, etc., resaltándose, por otra parte, que, dada la preocupación existente sobre el asunto, está previsto instalar en Santa Cruz de Tenerife dos cabinas que permitirán conocer mejor el estado de la atmósfera y adoptar más rápidamente las medidas oportunas (queja 8808635).

#### *13.4.17. Plan de gestión y utilización del parque natural de Cabañeros, en Ciudad Real*

Los escritos de la queja en cuestión (9025924) planteaban, fundamentalmente, la demora en el cumplimiento del artículo 7.º del Decreto 95/1978, de 11 de julio, del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que creó el parque natural de Cabañeros, a cuyo tenor la Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, debía redactar el plan de gestión y utilización de los recursos del parque, instrumento adecuado para la adopción de medidas de conservación, protección y disfrute necesarias para el cumplimiento de las finalidades de aquél. Asimismo, alegaban los formulantes, la realización de operaciones de parcelación y enajenación a terceros de terrenos situados en el mencionado espacio natural protegido, circunstancia

que, según aquellos, contravenía, directa o indirectamente, determinados preceptos de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

Tras la intervención del Defensor del Pueblo, se constató que el referido plan había sido elaborado por la mencionada Consejería y aprobado, por unanimidad, por parte de la Junta Rectora del parque, habiendo sido sometido al trámite de información pública por Orden de esa Consejería de Agricultura de 27 de diciembre de 1990, publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha el día 9 de enero de 1991.

Por lo que se refiere a la parcelación y enajenación a terceros, circunstancia que, según los formulantes de la queja, contravenía directa o indirectamente los artículos 10, 13, 26 y 27 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y Flora y Fauna Silvestres, la investigación del Defensor del Pueblo dio el siguiente resultado:

A. El artículo 10.3 da a la Administración la facultad expropiatoria y de ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, pero no establece que obligatoriamente tenga que hacer uso de esas facultades.

B. Los artículos 13, 19, 26 y 27 de la Ley 4/1989 no guardan relación alguna con la titularidad de los terrenos del parque. No obstante, ateniéndonos a lo que en dichos artículos se establece, se puede afirmar que:

En relación con lo dispuesto en el artículo 13, la Consejería de Agricultura no había autorizado ninguna actividad ni aprovechamiento incompatible con los fines del parque.

Por otra parte, y en la línea de lo previsto en los artículos 26 y 27 de la referida Ley 4/189, la Consejería de Agricultura ha estado llevando a cabo en el parque natural de Cabañeros, desde su declaración, actuaciones tales como trabajos de seguimiento de las poblaciones de buitre negro y águila imperial y realización de censos sobre ambas especies, catalogación e inventario de vertebrados, instalación de comederos para aves necrófagas, estudios para la mejora de hábitat de aves esteparias, elaboración de planos de vegetación, inventario de las especies de la flora y determinación de zonas sensibles para asegurar la reproducción y cría de las especies amenazadas, entre otras.

#### *13.4.18. Oposición a la ubicación de un vertedero de residuos sólidos de la cuenca del Barberá*

La queja formulada (9007142) expresaba su oposición a la aprobación por la Generalitat de Cataluña de un vertedero industrial en el pueblo de Fores (Tarragona), situado a unos 25 Kms. de tres monasterios cistercienses, con grave daño, se alegaba, en el medio ambiente, en el paisaje y en la vida de los vecinos que recibirían residuos industriales sin la compensación de ser ubicada industria alguna en su término.

Admitida a trámite la queja, por esta institución se tuvo conocimiento de que idéntica reclamación se había formulado ante el Sindic de Greuges, el cual informó, a petición del Defensor del Pueblo, que se celebró en el mes de mayo de 1990, una reunión entre la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña, autora del plan de residuos que afecta a la cuenca de Barberá, la plataforma de alcaldes de la mencionada cuenca y la coordinadora anti-vertedero.

Como consecuencia de la actividad mediadora del Sindic de Greuges el plan de residuos fue retirado por el Gobierno de la Generalidad, tramitándose en la actualidad un proyecto de Ley de Medidas Urgentes para la Gestión de Residuos Industriales en Cataluña que, por lo que a la presente queja se refiere, no determina la ubicación de los futuros vertederos.

Se inició, en definitiva, una nueva vía de diálogo propiciada por el Sindic de Greuges entre la citada Consejería y la plataforma de ex-alcaldes de la cuenca de Barberá, en orden a la determinación

de la futura ubicación de los vertederos de residuos industriales en aplicación de la ley reguladora de esta materia.

#### *13.4.19 Obras de canalización y urbanización de un barranco en San Bartolomé de Tirajana, en Las Palmas de Gran Canaria*

La queja 9010634 exponía que, como consecuencia de la denuncia presentada ante la Administración pública por la ejecución de obras de canalización y urbanización en el barranco de Buenavista, y barranquillos adyacentes, causando destrozos en la vegetación existente en el cauce, en el término municipal de San Bartolomé de Tirajana, se procedió a incoar expediente sancionador, formulando pliego de cargos en enero de 1989, sin que desde esta fecha se tuviese conocimiento de que el expediente iniciado haya seguido los trámites reglamentarios.

La Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas, tras realizar una visita de reconocimiento, a instancia del Defensor del Pueblo, confirmó la veracidad de los hechos denunciados, por lo que se dictó, el 5 de julio de 1990, la correspondiente resolución sancionatoria y de reposición del cauce a su estado original.

#### *13.5 Actividades clasificadas. Especial referencia a la contaminación. acústica*

Una vez más, como en años anteriores, ha de hacerse mención al grave problema de la contaminación acústica, así como al control, por parte de la administración municipal, del resto de las actividades sujetas a licencia en cuanto susceptibles de generar situaciones de insalubridad, nocividad o peligro.

Como comentario general, ha de enfatizarse la enorme sensibilidad social que, sobre el ruido, se detecta a la luz de las numerosas quejas formuladas al Defensor del Pueblo. Como en años anteriores, esta circunstancia pone en evidencia una escasa eficacia administrativa para hacer frente al problema.

Dicha ineficacia está relacionada, en primer lugar, con la falta de disponibilidad, por parte de muchos municipios, de medios técnicos de medición de ruidos y vibraciones. Asimismo, existe un gran número de municipios sin específicas ordenanzas sobre ruidos, siendo precisamente la existencia de éstas un indicio de preocupación sobre el tema. La eventual ausencia de esta específica regulación local, unida a la carencia normativa que al respecto se constata en el nivel comunitario y estatal, hace que exista un gran porcentaje de municipios sin concreción de límites a la emisión sonora en el ambiente interior de las viviendas.

En cuanto a las fuentes sonoras, las quejas formuladas denuncian mayoritariamente la deficiente insonorización de pubs, discotecas, pequeños talleres y similares, siendo destacable que, en un alto porcentaje de municipios, no se exija la adopción de medidas de insonorización con carácter previo a la concesión de las preceptivas licencias de actividad. Sin embargo, se producen pocas quejas respecto a otras fuentes sonoras: tráfico rodado, sirenas de ambulancia y coches policiales; ruido de aeronaves, etc., etc; lo que parece indicar, respecto a tales fuentes de contaminación acústica, bien una menor sensibilidad social bien la expresión de una cierta pasividad ciudadana ante la amplitud del problema.

Por otra parte, de las quejas de ciudadanos afectados por el ruido, así como de otras formuladas por los titulares de actividades, se deduce una cierta inseguridad jurídica en relación al otorgamiento de licencias: establecimientos con licencias solicitadas y sin expresa respuesta de la Administración; irregularidades en su concesión, etc., etc.



En todo caso, es lo cierto que, en general, la admisión a trámite de las quejas formuladas ante el Defensor del Pueblo dio lugar a la adopción de medidas correctoras de las molestias denunciadas, así como al cumplimiento de otras normas de obligada aplicación.

Para finalizar, y antes de entrar en la descripción de algunas quejas significativas, debemos poner de relieve la necesidad de que la mayor parte de los municipios, como ya ocurre en el caso de muchos de ellos (Madrid, Barcelona, Zaragoza, etc.), aprueben ordenanzas municipales contra el ruido. En tal sentido, y en defecto de legislación municipal, resulta encomiable la promulgación de normas autonómicas como el Decreto 2/1991, de 8 de enero, de Reglamentación de Ruidos, de la Junta de Extremadura, que obviamente responde a la creciente demanda social en cuanto a la regulación normativa de actividades molestas por ruido.

#### 13.5.1. *Actividad empresarial causante de ruidos, gases irritantes y tóxicos en Molina de Segura (Murcia)*

El escrito de queja (8912262) denunciaba la actividad de una empresa por la producción de ruidos, gases irritantes y tóxicos, así como malos olores, sin que se hubiese realizado actuación municipal tendente a conseguir la desaparición de tales molestias.

De la investigación efectuada resultó que la referida empresa carecía de licencia de apertura municipal. En cuanto a las denuncias relativas a existencia o inexistencia de las necesarias medidas correctoras, el Ayuntamiento de Molina de Segura informó que, como consecuencia de la queja ciudadana, se iban a aplicar las medidas correctoras, conforme a lo especificado por el técnico municipal y Agencia Regional para el Medio Ambiente y la Naturaleza de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Dichos informes y aportación de la documentación para subsanar las deficiencias dimanantes de dicha industria, le fue comunicado a la empresa concediéndole un plazo de 30 días para su adopción.

Cumplido dicho plazo sin que se ejecutasen las medidas correctoras impuestas, se ordenó la clausura de la empresa, razón por la que dimos por concluidas nuestras actuaciones, sugiriendo la institución al mencionado ayuntamiento que hasta tanto no se haya otorgado expresamente la preceptiva licencia la citada industria no debía ejercer su actividad.

#### 13.5.2. *Molestia de bares y discoteca en Medina del Campo (Valladolid)*

Determinada comunidad de propietarios denunció que, pese a sus reclamaciones, el Ayuntamiento de Medina del Campo permitía el funcionamiento de unos bares y de una discoteca, sitios todos ellos en la calle Ángel Molina, carentes de las preceptivas licencias de apertura y de las debidas medidas de insonorización, al tiempo que dichos establecimientos instalaban ilegalmente terrazas y música exterior (8807708).

El Ayuntamiento de Medina del Campo manifestó su voluntad de efectuar actuaciones tendentes a corregir las molestias producidas, así como de aprobar una normativa sobre emisión de ruidos con el fin de tener una base legal adecuada. En todo caso, se constató que únicamente contaba con licencia municipal de actividad clasificada uno de los establecimientos denunciados, el cual, no obstante, incumplía la limitación sonora impuesta; y que los demás bares denunciados no contaban con la preceptiva licencia de actividad clasificada.

Por tal razón, se efectuó el oportuno recordatorio de deberes legales, aceptado por el ayuntamiento, en el sentido de indicar al ente local que el Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, que aprobó el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades recreativas,

señala en su artículo 37, la necesidad de que las actividades incluidas en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, deberán contar con licencia de apertura.

Asimismo, los artículos 34 y 35 de este último Reglamento indican que no podrá comenzar a ejercerse una actividad clasificada sin que antes se gire la oportuna visita de comprobación relativa a las condiciones exigidas en dicha licencia (precepto que tiene su reflejo en el artículo 40.2 del Real Decreto 28 16/1982, de 27 de agosto, ya citado), al tiempo que señala que en cualquier momento se podrán desarrollar visitas de inspección tendentes a comprobar el cumplimiento de las condiciones exigidas en la licencia y, en su caso, actuar en consecuencia.

### *13.5.3. Molestias de bares en Santander y discrepancia con la Consejería de Presidencia del Gobierno Regional de Cantabria sobre la aplicación del Reglamento de Actividades Clasificadas*

Ante el Ayuntamiento de Santander se tramitaron las quejas 8611517 y 8701036, relativas ambas a las molestias que produce cierto número de bares que no se adecuan a la vigente normativa de actividades clasificadas y establecimientos públicos.

En la primera de ellas, reavienta en febrero de 1990, se requirió el oportuno informe, sin que aún se haya recibido el mismo del Ayuntamiento de Santander.

En la queja 8701036, se solicitó el 30 de diciembre de 1987 un informe complementario que no fue cumplimentado por el Ayuntamiento de Santander, a pesar de efectuarle tres requerimientos al respecto.

Dado, por tanto, que hasta el momento presente la citada corporación no ha procedido a cumplimentar lo solicitado, impidiendo con ello la labor del Defensor del Pueblo, procedemos a incluir en la presente memoria anual dicha falta de colaboración en cumplimiento de lo establecido en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.

Por otra parte, en la queja 8914225, sobre defectuosa insonorización de establecimiento comercial en Reinosa, el ayuntamiento de esta ciudad informó que solicitó de la Delegación del Gobierno de Cantabria colaboración ante la falta de medios adecuados de la corporación. El citado órgano estatal, una vez iniciado el expediente y constatada la veracidad de la denuncia, se inhibió en su resolución por entender que la misma era competencia municipal.

Por ello, esta institución sugirió a la Consejería de Presidencia del Gobierno Cántabro que ejerciera la acción sustitutoria prevista en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, ante la pasividad del Ayuntamiento de Reinosa.

Dicha Consejería sostuvo, sin embargo, en síntesis, que la competencia de ejecución sustitutoria que el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas atribuye a los gobernadores civiles no puede entenderse transferida a la administración de la comunidad autónoma, ya que las competencias en esta materia no habían sido objeto de transferencia.

Frente a tal criterio, el Defensor del Pueblo expresó su opinión, según la cual los decretos de transferencia no pueden convertirse en el obstáculo para el ejercicio de competencias estatutariamente asumidas. En este sentido, al igual que en el caso de Cantabria, la mayoría de las comunidades autónomas constituidas en el año 1981, no han conocido decretos de transferencia de competencias en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, al entender el Estado y cada una de las comunidades constituidas en virtud de sus estatutos de autonomía que, precisamente, si esta norma prevé tal competencia, los órganos de la comunidad autónoma quedan automáticamente apoderados para su ejercicio.

Este punto de vista ha sido explícitamente refrendado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 25/1983, de 7 de abril, según la cual «la titularidad de la competencia sobre una materia o la

atribución del ejercicio de una determinada función a uno u otro ente territorial, no es una cuestión que pueda decidirse en virtud de un decreto de transferencias, sino a través del reparto de competencias que se derivan del denominado bloque de constitucionalidad. En este sentido, la atribución de competencias por el Estatuto implica la posibilidad de su ejercicio inmediato si para ello no se requieren medios personales o materiales, por lo que (en este caso) tampoco es posible hablar de transferencia del ejercicio de competencias» (fundamentos jurídicos 3.º y 4.º).

Por su parte el Estatuto de Autonomía para Cantabria no deja lugar a dudas sobre la competencia de la comunidad autónoma cuando, en su artículo 24.a), atribuye a la Diputación Regional de Cantabria la función ejecutiva o gestión en materia de protección del medio ambiente. El que las actividades descritas en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas son subsumidas en la gestión de la protección del medio ambiente, puede ofrecer pocas dudas y no merece mayores reflexiones.

En la misma línea, el artículo 60 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, apodera a la administración de las comunidades autónomas para la adopción de las medidas necesarias para el cumplimiento de las obligaciones impuestas directamente por la ley a las entidades locales en caso de incumplimiento de las mismas, previo requerimiento y a costa y en sustitución de ellas.

Por lo expuesto, se sugirió a la Consejería de Presidencia del Gobierno Cántabro que teniendo título competencial estatutariamente atribuido y en los términos establecidos en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local puede ejercerse sustitutoriamente las competencias que en principio correspondan al Alcalde de Reinosa.

#### 13.5.4. *Molestias por ejercicio de actividades de bares y discotecas en Valladolid y Soria*

En el caso de Soria, (9014508), análogo al de Valladolid, (8917081), la queja manifestaba que el ayuntamiento de dicha ciudad no adoptaba medidas efectivas tendentes a la definitiva eliminación de las molestias que producen los bares y discotecas concentrados en la calle Rota de Calatañazor y alledaños, de Soria, dado que, a pesar de la imposición de algunas sanciones y breves clausuras, todavía siguen soportando las molestias ocasionadas por el elevado ruido y el comportamiento incívico de algunos clientes.

En concreto, manifestaba que estos bares carecen de licencia para tener instalación de música, por lo que no reúnen las condiciones adecuadas que eliminen el elevado sonido que en los mismos se produce, motivo por el que se dirige a esta institución interesando el inicio de investigaciones al respecto.

El Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Soria emitió un pormenorizado informe del que se deducía que, en algunos establecimientos, no se ha podido efectuar la correspondiente inspección por no haber sido localizados los vecinos afectados por los ruidos, y que, en otros, se ha constatado la existencia de determinadas deficiencias que podrían suponer un incumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y en las ordenanzas municipales.

A la vista del contenido de la información facilitada, y teniendo en cuenta lo preceptuado en los arts. 36 y 37 del Reglamento, se consideró necesario solicitar un informe complementario, en el que se refleje el resultado de nuevas inspecciones, así como de las verificaciones efectuadas sobre la corrección de las deficiencias constatadas en los establecimientos inspeccionados.

Esta información, en el momento de cierre del presente informe, aún no se ha evacuado.

#### 13.5.5. *Molestias de bares en Aranda de Duero (Burgos)*

La asociación de vecinos de Santa Catalina, de Aranda de Duero (Burgos), solicitó la mediación del Defensor del Pueblo para solucionar el problema que afecta ante todo, a los vecinos que habitan en la calle Hospicio y limítrofes, en las que se encuentran instalados al menos treinta locales, en un radio inferior a 500 metros (queja 9003182).

Alegaban que dicha situación no sólo es motivadora de ruidos y actividades molestas, sino que el barrio, cuyo límite se encuentra en la citada calle, se ha convertido, según la entidad formulante, en un centro de distribución de drogas, prostitución, robos, atracos, peleas, algaradas en la calle y escándalos a altas horas de la noche; sin que las autoridades locales o provinciales tomen medidas efectivas para erradicar el problema, situación que provoca una sensación de indefensión de los vecinos.

El Ayuntamiento de Aranda de Duero (Burgos) emitió informe en el que demostró mediante la aportación de cierto número de expedientes, que se están adoptando las medidas necesarias para corregir las irregularidades que se han observado en los establecimientos de la zona.

Tales medidas incluyen la incoación de expedientes sancionadores, la adopción de un acuerdo municipal en sesión extraordinaria del pleno de 30 de julio de 1990, relativo a las medidas de policía en establecimientos abiertos al público y, en fin, la contratación con carácter interino de un ingeniero técnico industrial con funciones de control y supervisión en la emisión de ruidos.

El Gobierno Civil de Burgos informó que el Ayuntamiento de Aranda de Duero no tiene establecida ordenanza alguna respecto de la distancia que debe existir entre los establecimientos públicos; siendo esto así, es evidente y se explica que sean más de treinta los situados en ese lugar de la ciudad, ya que al tratarse de una zona muy concurrida y preferida por la juventud arandina, las apetencias de los nuevos industriales dedicados a la actividad de hostelería se dirigen, lógicamente, a ese entorno; y que las licencias municipales de apertura de establecimientos públicos fijan una serie de condiciones, entre otras las relativas a las limitaciones de los niveles sonoros, que deben ser observados por los titulares de aquellos y que deben ser comprobadas, llegado el caso, por el propio organismo que otorgó tales licencias, actuaciones no asumidas en toda su plenitud por el ayuntamiento afectado.

A la vista de tal informe, y dadas las medidas anunciadas al Defensor del Pueblo por el Ayuntamiento de Aranda de Duero, se procedió al cierre de actuaciones.

#### 13.5.6. *Irregularidades administrativas en la concesión de licencias de actividades clasificadas*

La denominada coordinadora de disco-bares de Zaragoza, formuló queja por la inseguridad jurídica que a los propietarios de establecimientos de disco-bar, agrupados en la coordinadora, genera el retraso que consideran excesivo en el otorgamiento de licencias de apertura por el Ayuntamiento de Zaragoza (queja 9011087).

De la documentación remitida, se desprendían hechos de muy diversa índole. Así: declaraciones de ciertos órganos del Ayuntamiento de Zaragoza en el sentido de que no se procederá al cierre de los establecimientos por carecer de licencia, sino por exceso de ruidos o por venta de alcohol a menores y consumo de drogas; gestiones infructuosas de la coordinadora para entablar conversaciones con los órganos competentes del ayuntamiento, etc., etc.

Girada una visita de inspección al Ayuntamiento de Zaragoza los días 26 y 27 de noviembre de 1990, la Gerencia de Urbanismo del mencionado municipio admitió que realmente se han producido retrasos en el otorgamiento de licencias de apertura. Tales retrasos son imputables en varias ocasiones a los propios solicitantes, los cuales no aportan toda la documentación requerida, no pagan las tasas, etc. En otros casos, el retraso se debe a una insuficiencia organizativa del propio

ayuntamiento y a la falta de medios materiales y personales para atender un volumen importante de solicitudes.

No obstante este dato, la Gerencia de Urbanismo aportó documentación que acredita una notable agilización en el año 90 en la tramitación de los expedientes de solicitud de licencias de apertura como consecuencia de diversos factores, entre ellos, la centralización de las solicitudes en un servicio único, el incremento de medios financieros para la agilización de los trámites y una nueva dotación de funcionarios considerable.

Finalmente, se celebró una reunión con tres representantes de la coordinadora de disco-bares de Zaragoza, al objeto de mediar en el conflicto suscitado por el ayuntamiento como consecuencia de las demoras en la tramitación de las licencias de apertura.

### 13.5.7. *Vibraciones provocadas en una vivienda por la actividad de una empresa textil en Bocairente (Valencia)*

El propietario de la vivienda exponía en su queja que a pesar de sus denuncias ante la Administración, que arrancan de noviembre de 1986, no se adoptaban medidas eficaces para evitar las múltiples y graves molestias y vibraciones que producía una industria textil ubicada junto a su vivienda, empresa que carecía, además, de la necesaria licencia municipal de actividades clasificadas (queja 8901572).

La investigación, dirigida hacia el Ayuntamiento de Bocairente y la Consejería de Administración Pública de la Generalitat Valenciana, comprobó que se habían tramitado dos expedientes sancionadores contra la industria textil, por denuncia del formulante de la queja, los cuales, por diversas razones, se paralizaron.

Personada la inspección nuevamente en la industria se midieron 43 dB(A) en la cocina, 38,5 dB(A) en el dormitorio y 48 dB(A) en el recibidor. Con los telares próximos a la pared medianera parados se obtuvieron 41 dB(A) en la cocina. Esta inspección se realizó el 10 de octubre de 1988. El nivel máximo permitido es 35 dB(A). Asimismo, se constató que la empresa implicada carecía de licencia definitiva y no estaba dotada de las adecuadas medidas correctoras de las vibraciones y molestias denunciadas.

Por ello, se recordó al mencionado ente local que el artículo 34 y siguientes del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, determinan la obligación que tiene el funcionario competente de efectuar visita de comprobación, a fin de constatar que se han adoptado las medidas correctoras necesarias exigidas en la licencia, condición «sine qua non» para que la actividad de que se trate pueda funcionar y, en el caso de que resultaran deficiencias comprobadas, prevén las citadas normas la posibilidad de conceder hasta un segundo plazo al objeto de proceder a su corrección.

En este orden de cosas, los artículos 38 y siguientes del citado texto reglamentario, señalan que, una vez agotados los plazos a los que hemos hecho referencia anteriormente sin que se hayan adoptado las medidas ordenadas para la desaparición de las causas objeto de denuncia, el alcalde, a la vista de las comprobaciones llevadas a cabo y dando audiencia al interesado, dictará providencia en la que se impondrán sanciones que podrán consistir en multas, llegando incluso a la retirada definitiva de la licencia concedida; procediéndose, en todo caso, a la clausura y cese de la actividad después de impuestas tres multas consecutivas por reiteración en las faltas mencionadas.

Resultado del mencionado recordatorio de deberes legales y de las actuaciones que lo precedieron fue la normalización, mediante la adecuación a la legalidad, del funcionamiento de la empresa (Decreto municipal de 15.2.1990).

### 13.5.8. *Funcionamiento de local sin licencia ni posible legalización, en San Pere de Ribes (Barcelona)*

La queja denunciaba que en el primer piso del edificio donde habita el formulante se había instalado un restaurante, con baile flamenco incluido, sin la preceptiva licencia de apertura, ocasionando molestias al interesado que se concretan no solo en ruidos, sino también en olores producidos por la cocina del restaurante (9002380).

El ayuntamiento informó que las normas especiales para la protección del patrimonio histórico-artístico de Sant Pere de Ribes, incorporadas al plan general de ordenación urgente, en virtud del art. 44 de su normativa, establecen en el art. 13 el alcance del nivel de protección «a», que es de aplicación al núcleo de Vilanoveta, en que se ubicaba la actividad denunciada.

Esta disposición impidió ya en 1981 la concesión de licencia de actividades de restaurante solicitada por un particular, denegación que fue recurrida por el interesado, recayendo sentencia del Tribunal Supremo el 13 de junio de 1984 que confirmó el acuerdo municipal denegatorio de la misma. Sin embargo, en abril de 1986 se instaló en dicha finca la sede o local de una casa regional de la comarca del Garraf.

Atendida la ordenación urbanística vigente y la confirmación por los tribunales de la improcedencia del desarrollo de actividades de más de 50 m<sup>2</sup> de la finca, el ayuntamiento no podía legalizar la citada actividad. La institución, en suma, sugirió del ayuntamiento implicado el cumplimiento de la legalidad, debiendo destacarse la buena disposición del mismo al respecto.

### 13.5.9. *Molestias por terraza-quiosco y funcionamiento de un garaje en Madrid*

La primera de las quejas mencionadas (8911300) expone las molestias producidas al vecindario por una terraza-quiosco, la cual producía un elevadísimo volumen de ruidos, al tiempo que la música no concluía a las 12 de la noche, como ordena la vigente ordenanza.

La Junta Municipal del Distrito de Chamartin informó que la ocupación de terrenos de dominio público municipal mediante quioscos de temporada no estaba sujeta a la licencia municipal de apertura que establece el art. 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, sino a la autorización o licencia administrativa que, de conformidad con lo dispuesto en el mencionado Reglamento, establece la ordenanza Reguladora de Quioscos y Terrazas de Veladores, autorización de la que gozaba el establecimiento en cuestión.

Las denuncias contra el quiosco de referencia por producir ruidos molestos al vecindario fueron confirmadas por la policía municipal y determinaron la apertura del correspondiente expediente sancionador, con la propuesta de sanción de 25.000 pesetas, escasamente efectiva para solucionar el problema.

El Defensor del Pueblo manifestó al ayuntamiento la procedencia de la licencia de apertura de actividad clasificada como ordena el artículo 22 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

Por lo expuesto, procedimos a sugerir que por los servicios competentes del ayuntamiento se proceda a dar cumplimiento a la legalidad vigente y se impida el funcionamiento de la actividad denunciada mientras que la misma no se ajuste a la vigente legislación antes mencionada y, de esa manera, se eviten molestias al vecindario.

El Ayuntamiento de Madrid mantuvo, no obstante, su criterio sobre el carácter no necesario de la licencia de actividad.

Por otra parte, la queja 8813433 planteaba la falta de actividad municipal ante el peligro que suponía que una industria de garaje tuviese situada su salida de gases por el hueco del ascensor, lo que conllevaba la contaminación de todas las viviendas de dicho inmueble.

La Junta Municipal de Carabanchel confirmó, en su informe, que los técnicos de la división de industrias en visita de inspección realizada habían observado la existencia de unas deficiencias en el funcionamiento de la actividad, por lo que se comunicó a los interesados la orden de subsanación de las mismas.

Transcurrido con exceso el plazo concedido al efecto y efectuado un nuevo requerimiento, se impuso una multa de 20.000 pesetas, y, finalmente, se decretó la clausura de la actividad.

Sin embargo, el interesado nos comunicó con posterioridad que la actividad no había sido clausurada, y que los gases procedentes del garaje seguían subiendo por el contestador automático de su vivienda originando unos olores que la hacían inhabitable.

El ayuntamiento reaccionó, a instancia de esta institución, imponiendo al titular de la actividad reiteradas multas coercitivas sin que se produjese el cierre efectivo del garaje. Finalmente, el Concejal Presidente del Distrito decretó el precintado del local, que se llevó a efecto por funcionarios de la junta municipal y agentes de la agrupación de policía municipal del distrito.

No obstante, una vez más el interesado nos comunicó que el problema que dio lugar a la presente queja continuaba subsistiendo, puesto que el precinto de dicha actividad fue rápidamente levantado, sin que se adoptase ninguna otra medida de corrección de las anomalías denunciadas y ello a pesar de las continuas y reiteradas denuncias del interesado ante la Junta Municipal del Distrito de Carabanchel.

El Ayuntamiento de Madrid alegó que el decreto que dispuso el precintado de la actividad no llegó a ejecutarse, por lo que anunció nuevamente el precintado del citado garaje.

Una vez más, la institución sugirió, con la correspondiente advertencia de legalidad, que por los servicios competentes del ayuntamiento se procediese a adoptar las medidas necesarias tendentes a impedir el funcionamiento del garaje, en tanto no se adoptasen las medidas correctoras necesarias.

Dicha sugerencia fue plenamente aceptada por el Ayuntamiento de Madrid.

#### *13.5.10. Incumplimiento de horario de cierre y ejercicio de actividad sin licencia de un pub, en Madrid*

Del contenido de la documentación obrante en el expediente se deducían las siguientes consideraciones:

El día 23 de septiembre de 1987 fue denunciada a la Junta Municipal de Vicálvaro la existencia de una actividad, que ocasionaba molestias, que carecía de las oportunas licencias y que cambiaba constantemente de dueño. Dos años y medio después, la actividad sigue funcionando, produciendo molestias y sin las preceptivas licencias.

Durante el anterior período de tiempo se produjeron algunos hechos relevantes, como fueron una orden de clausura no ejecutada y la presentación de una instancia el 16 de mayo de 1989 solicitando licencia por motivo de cambio de titular de la actividad, no resuelta expresamente.

Sobre el primer hecho citado, se recordó al ayuntamiento que los arts. 4.1.e) y 51 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local; 44, 45 y 101 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y 208 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, establecen que los actos de las entidades locales son inmediatamente ejecutivos, no

existiendo en este caso precepto legal que disponga una excepción de no ejecutividad de un decreto de precintado de una actividad clandestina, porque la misma se encontrase cerrada en el momento de materializarse la orden contenida en el citado decreto.

En cuanto a la no resolución expresa de la solicitud de licencia, además de tenerse en cuenta los preceptos normativos que establecen la obligación de proceder a ello, debe señalarse que el art. 150 del Reglamento citado dispone precisamente que los trámites de instrucción y discusión no servirán de excusa a los ayuntamientos para demorar el cumplimiento de las obligaciones legales, señalando, por su parte, el art. 76 de la Ley de Procedimiento Administrativo que los jefes o funcionarios que tuvieren a su cargo el despacho de los asuntos, deberán adoptar las medidas oportunas para que no sufran retraso.

En consecuencia se formuló el siguiente recordatorio de deberes legales:

1.º Que por el Ayuntamiento de Madrid se adoptasen las medidas necesarias para asegurar, con la debida celeridad y eficacia, el cumplimiento de los actos administrativos dictados por ella, así como para impedir definitivamente que siga funcionando una actividad que, además de no contar con la preceptiva licencia, produce molestias a los vecinos.

2.º Por otro lado, y para no causar un perjuicio al ciudadano que pretenda desarrollar una actividad reglada, así como para evitar cierta inseguridad jurídica, las solicitudes de licencia deberían otorgarse o denegarse expresamente en los plazos marcados en la normativa aplicable (queja 8906793).

#### 13.5.11. *Funcionamiento de una discoteca con un alto nivel sonoro, en Gandia (Valencia)*

El objeto de la queja 8806661 consistía en las molestias producidas por una discoteca, debidas al altísimo nivel de funcionamiento de su equipo sonoro hasta altas horas de la madrugada, hecho que se había denunciado reiteradamente ante el Ayuntamiento de Gandia y ante otras administraciones públicas, sin que se hubiesen adoptado medidas al respecto.

La actividad en cuestión disponía de licencia municipal como sala de baile, y, asimismo, tenía concedida autorización definitiva de apertura por Resolución del Gobierno Civil de fecha 16 de junio de 1983.

A este respecto, indicó el ayuntamiento, la actividad de referencia, por estar regulada por el Reglamento de Espectáculos Públicos de 3 de mayo de 1935, estaba exenta de calificación y consiguientemente de instruir el expediente que determinan los artículos 29 y 30 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 30 de noviembre de 1961, criterio con el que no estaba conforme el Defensor del Pueblo.

Por último, dato interesante a destacar, se dio cuenta al Defensor del Pueblo del estudio del ruido ambiental en la playa de Gandia realizado en el verano de 1988 por técnicos del laboratorio de acústica de la universidad de Valencia, según el cual, el nivel sonoro ambiental supera los 45 o 50 decibelios -resultado de la medición efectuada por el reclamante- en cualquier momento de las 24 horas del día, razón por la que es difícil determinar qué parte de este sonido es directamente producido por la actividad denunciada.

Atendiendo a las normas contenidas en el Reglamento de Actividades Molestas y en el Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos, así como en la Ley 3/1989, de 2 de mayo, de Actividades Clasificadas de la Comunidad Valenciana -artículos 1 y siguientes estimamos que el Ayuntamiento de Gandia debería haber impulsado las actuaciones necesarias conducentes a regularizar la actividad de que se trata, pues requiere ser tratada como actividad molesta, quedando como tal sujeta a la obtención de la preceptiva licencia municipal; y ello con independencia de la autorización administrativa concedida por el Gobierno Civil de Valencia al amparo de lo establecido



en el Reglamento General de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas precitado, y de la licencia municipal concedida a tenor de lo dispuesto en el artículo 22 del Reglamento de Servicios.

Se precisó, por último, frente a la dificultad aducida por la corporación local para determinar qué parte de sonido es directamente producido por una actividad concreta, que, para ello, existen equipos instrumentales específicos destinados, precisamente, a detectar el nivel de ruidos que genera una actividad concreta con independencia de ruido ambiental general: equipos que podrían solicitarse del Estado o Diputación Provincial en casos puntuales, de acuerdo con el principio de colaboración que debe presidir las relaciones entre administraciones públicas (Arts. 30 y 62 Texto Refundido de la Ley de Régimen Local).

En definitiva, se sugirió al Ayuntamiento de Gandia, que en virtud de las disposiciones expuestas, se adecuase la actividad objeto de la queja a las prescripciones establecidas en la mencionada Ley, mediante la instrumentación del procedimiento a tal efecto señalado (artículos 1 siguientes de la Ley 3/1989, de 2 de mayo, de Actividades Clasificadas) y, asimismo, se procediese a inspeccionar la cafetería instalada sobre la discoteca, ya que las molestias denunciadas por el interesado podrían provenir, además, del funcionamiento de esta última actividad.

#### *13.5.12. Otras quejas significativas sobre actividades clasificadas*

Al Ayuntamiento de Villagarcía de Llano, Cuenca, se le sugirió la adopción de medidas que evitasen la ocupación de la vía pública por el titular de un taller de herrería (Queja 8915879). Fue aceptada la sugerencia, y se comunicó al Defensor del Pueblo el traslado de la citada industria fuera del casco urbano, con el fin de evitar molestias a los vecinos.

El Ayuntamiento de Zamora ordenó medidas de insonorización de un bar para evitar que se sobrepasen los 30 dB(A) en horario nocturno (queja 8909727).

Al Ayuntamiento de Pontevedra se le efectuó un recordatorio de deberes legales al objeto de que cesasen las molestias producidas por una cafetería. En concreto se manifestó al citado ente local que, una vez investigadas por los servicios competentes de ese municipio las circunstancias actuales en que se desarrolla la actividad de la cafetería, si procede, se ejecuten en sus propios términos las resoluciones de 28 de febrero de 1989 y 24 de mayo y 5 de junio del presente año y se tomen las medidas adecuadas para el cierre del local en tanto éste no cumpla con el contenido de las mismas.

El Ayuntamiento de Madrid adoptó medidas en relación con las molestias de un bar, que fue objeto de clausura hasta que su titular aceptó la adopción de medidas de insonorización. Desde que se efectuaron las denuncias hasta que el problema quedó resuelto pasaron, no obstante, más de dos años (queja 8807763).

Igualmente, las quejas 8908561 y 8912160, que afectaban asimismo al Ayuntamiento de Madrid, dieron lugar, respectivamente, a sendos recordatorios de deberes legales sobre la oposición vecinal a la reinstalación de un taller de automóviles, que, en diciembre de 1987, sufrió un incendio con el resultado de cuatro muertos, así como respecto a la ejecución ilegal de obras de reforma y ampliación de un bar.

#### *13.5.13. Clausura de un pub en Madrid, sin observancia del procedimiento legal previsto*

La queja 9019267 versaba sobre la irregular clausura de un Púb. propiedad del formulante, por producir ruidos, sin que los mismos fuesen previamente comprobados, ni se concediese a aquél el preceptivo trámite de audiencia al interesado, o plazo alguno, como es habitual en la práctica administrativa, para subsanar las presuntas molestias.

Dicha clausura no era sino la conclusión de una serie de actuaciones presuntamente arbitrarias de la Junta Municipal del Distrito de Centro del Ayuntamiento de Madrid, las cuales se iniciaron con el hecho de que dicha corporación local no procedió a proporcionar al reclamante la información que solicitó, de forma reiterada, antes de hacerse cargo del establecimiento, para conocer la exacta situación del mismo y las reformas que el local exigía.

La anterior actuación continuó una vez abierto el Púb. de referencia, al efectuarse, contra el mismo, denuncias por ruidos y al precintarse, en primer lugar, el equipo de música, sin previamente comprobar, mediante la oportuna medición sonométrica, la realidad de las molestias. Dicho equipo de música fue retirado del establecimiento por su titular. Sin embargo, la policía municipal, denunció con posterioridad la emisión de inexistentes sonidos musicales; y, sin la más mínima comprobación «in situ», se dictó orden de precinto de todo el local, vulnerándose, una vez más, el trámite de audiencia al interesado.

Esta institución, a la vista de la actuación de la Junta Municipal del Distrito de Centro, procedió a formular al Ayuntamiento de Madrid un recordatorio de deberes legales el día 29 de agosto de 1990, en el que se le indicaba la necesidad de levantar el precinto efectuado, dándole al interesado los medios legales de defensa previstos por el ordenamiento vigente.

Dicho recordatorio fue aceptado por el Ayuntamiento de Madrid, procediéndose al levantamiento del mencionado precinto por Decreto municipal.

### 13.6. *Urbanismo*

Durante el año 1990 se tramitaron 590 quejas sobre urbanismo, formuladas en 1990 y en años anteriores, cifra de la que se excluyen aquellas quejas que, por afectar a la zona del dominio público marítimo, se contabilizan en el apartado de costas.

De las referidas actuaciones cabe deducir una tendencia, por parte de muchos ayuntamientos, a no ejercer en toda su plenitud las facultades que la legislación del suelo les otorga en materia de disciplina urbanística. El hecho de que del total de quejas sobre urbanismo, 357 correspondan a denuncias sobre infracciones urbanísticas da idea de la veracidad de aquel aserto.

Asimismo, en materia de planeamiento, debe recordarse, por una parte, la lentitud de los procedimientos para la aprobación de los planes de iniciativa particular y la existencia aún de muchos municipios sin planes generales de ordenación urbana.

La inadecuada gestión del planeamiento urbanístico, sea por su inexistencia, sea por el incumplimiento temporal de sus determinaciones y, con frecuencia, por su falta de previsión en la creación de suelo apto para edificar, constituye una de las causas principales, aunque no la única, del elevado precio de la vivienda en muchas zonas del territorio nacional.

Ya en el informe de 1989, se hacía mención a esta carencia y a la necesidad de efectuar reformas legislativas que hiciesen frente a la misma. La Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, parece enfrentar la situación de una manera valiente, si bien habrá de estarse a lo que resulte de su real aplicación.

Dicha Ley pretende, como señalaba su preámbulo, en el ámbito de las competencias constitucionales del Estado, modificar el régimen hasta ahora vigente sobre los derechos y deberes de los propietarios del suelo afectado por el proceso de urbanización y edificación, aunque no en su totalidad, sino limitándose a la fijación de las condiciones básicas que aseguran la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los mencionados derechos y deberes, al tiempo que delimita, con el mismo carácter básico, la función social de la propiedad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.1a., en relación con el artículo 33.2, de la Constitución.

Asimismo, la ley determina el contenido económico de tal derecho, valorando, a efectos expropiatorios, las diferentes facultades que lo integran, según su grado de adquisición, y define una serie de supuestos expropiatorios e indemnizatorios de general aplicación, sin perjuicio de los que puedan establecer las comunidades autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias. Por último, proporciona cobertura legal a una serie de instrumentos jurídicos, cuya utilización por las administraciones competentes pueda permitirles una intervención eficaz en la regulación del mercado inmobiliario.

Por otra parte, debe mencionarse la existencia de quejas, hasta un total de 140, sobre deficiencias en el proceso de ejecución del planeamiento, sean en la fase de urbanización o en la de calificación. Aquélla es una función pública irrenunciable y, a pesar de ello, de las actuaciones del Defensor del Pueblo se deduce una cierta dejación de los órganos encargados de la disciplina urbanística en el estricto cumplimiento de las determinaciones de los planes de iniciativa particular, con la secuela no deseable de deficiencia en los servicios de las urbanizaciones privadas y la asunción, a la postre, con cargo al erario municipal, de obras de urbanización que debieron ser ejecutadas por los promotores de aquéllas.

Se producen, igualmente, cada vez con mayor frecuencia, disfunciones administrativas en el cumplimiento de órdenes de ejecución de obras, bien por evitar una posterior ruina (184 Ley del Suelo), o por meros motivos de seguridad (artículo 181 Ley del Suelo). La resistencia que a tales órdenes oponen sus destinatarios tiene muchas veces origen en el deseo de recuperar bienes inmuebles arrendados con rentas antiguas y no actualizadas.

Por último, cabe mencionar la necesidad de superar regulaciones y normas de notoria antigüedad dictadas en un contexto social hoy inexistente. En concreto, en los informes iniciales del Defensor del Pueblo, se mantuvo el criterio de la supresión de las denominadas cédulas de habitabilidad de viviendas. Hoy también se reitera nuestra posición, debiendo destacarse positivamente el hecho de que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por Decreto 122/1988, de 3 de octubre, haya suprimido la necesidad de disponer de dichas cédulas que acreditaban la aptitud de un inmueble para ser destinado a vivienda. De hecho, dicha acreditación se verifica en los preceptivos trámites de licencia previa y licencia de primera utilización de las edificaciones.

Se describen, a continuación, algunas quejas significativas de los problemas generales anteriormente descritos, dejando, previamente, constancia que, salvo excepciones, las administraciones públicas objeto de investigación como consecuencia de las quejas admitidas a trámite, contestaron adecuadamente al Defensor del Pueblo y adoptaron las medidas que la institución les sugirió.

#### 13.6.1. *Graves infracciones urbanísticas en San Fulgencio (Alicante)*

Una asociación de vecinos de San Fulgencio (Alicante), alegó ante el Defensor del Pueblo que una urbanización perteneciente a este ayuntamiento carece de los más elementales servicios, tales como transporte público, teléfono, vigilancia, etc., pese a las constantes reclamaciones que en este sentido han realizado los vecinos (queja 9026979).

Continuaba manifestando el reclamante que, en materia urbanística, dentro de la citada urbanización, se han producido graves irregularidades e incumplimientos del plan parcial, sin que, pese a sus reclamaciones, esa administración haya corregido las mismas, entre las que se destacan la construcción de 43 viviendas en zona verde, de 64 en la zona de sierra Laguna sin la preceptiva licencia de obras; y la construcción de más viviendas que las autorizadas por el plan parcial.

La Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Generalidad Valenciana informó que, a raíz de la citada denuncia, se realizó visita de inspección, comprobándose que se

habían construido 43 viviendas en zona verde, incoándose, en consecuencia, el correspondiente expediente sancionador.

Al margen de la actuación llevada a cabo por la Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial, el pleno del Ayuntamiento de San Fulgencio, en sesión celebrada el día 24 de julio de 1990, acordó suspender los actos de edificación que realizaba la promotora en el plan parcial La Plana, consistentes en la construcción de 64 viviendas adosadas, 8 bloques de bungalows o estudios y 48 viviendas unifamiliares, concediéndole el plazo de dos meses para su legalización.

Por último, acordó paralizar cautelarmente cualquier tipo de actos de edificación al amparo del plan parcial La Plana hasta tanto no se subsanen las deficiencias señaladas.

En fecha 14 de noviembre de 1990, la Consejería solicitó información del Ayuntamiento de San Fulgencio sobre el cumplimiento del acuerdo del pleno y si, dado el tiempo transcurrido, se había procedido a la demolición de lo indebidamente construido. Asimismo se requirió si se había incoado expediente sancionador por la construcción de 43 viviendas en zona verde.

En diciembre de 1990, la asociación de vecinos denunció el incumplimiento del acuerdo municipal de referencia. El citado ayuntamiento, por otra parte, no ha remitido hasta la fecha el informe solicitado por el Defensor del Pueblo, quien continuará con sus actuaciones en relación con las graves infracciones urbanísticas denunciadas en la queja.

### *13.6.2. Actuaciones urbanísticas ilegales en Muchamiel (Alicante) y en una urbanización de Valencia*

Las quejas que a continuación se desarrollan constituyen reflejo de un proceso de deterioro de la disciplina urbanística, que, en los últimos años, como consecuencia del acelerado desarrollo en determinadas zonas del territorio nacional, ha llegado a sufrir

un preocupante aumento a través de diversas prácticas contrarias a derecho, dentro de las que hay que mencionar especialmente, por su gravedad, la proliferación de urbanizaciones ilegales.

Así, la queja 8903074 denunciaba la existencia de construcciones en suelo no urbanizable en Valle del Sol, Monnegre (Alicante)-Muchamiel. Determinada empresa promotora había construido en el monte público Bec del Aguila, del patrimonio del Estado, una urbanización ilegal carente de los adecuados servicios urbanísticos, sin que, a tenor del escrito de queja y de la información facilitada por las administraciones públicas competentes, se hubiese impedido su ejecución, ni procedido a sancionar a los infractores, por parte del Ayuntamiento de Muchamiel o, subsidiariamente, por la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte de la Generalidad Valenciana.

El ayuntamiento mencionado, principal causante por omisión de la situación ilegal, optó por una modificación de las normas subsidiarias del planeamiento en suelo no urbanizable, modificación cuya aprobación, en principio denegada y luego demorada repetidas veces por la Comisión Territorial de Urbanismo, fue objeto de aprobación definitiva mediante la clasificación de la zona como suelo urbano, por acuerdo de dicha comisión de 27 de septiembre de 1989.

Hay que enfatizar el hecho de que dicha urbanización afectaba a un monte público de titularidad estatal y que pese a las denuncias efectuadas por los delegados de Agricultura e ICONA, y a las reiteradas órdenes de la Comisión Territorial de Urbanismo para que se impidiera la construcción, ésta continuó, así como la venta de parcelas a terceros, sin que, como procedía en derecho, la Administración pública iniciase el oportuno expediente de recuperación de la posesión.

La investigación efectuada en la queja puso en evidencia, por tanto, un importante incumplimiento de los deberes legales del Ayuntamiento de Muchamiel que, a lo largo del proceso descrito, permitió la comisión de un grave atentado urbanístico, negándose reiteradamente a atender las advertencias de legalidad efectuadas por la Comisión Territorial de Urbanismo, la cual, por otra

parte, no ejerció en toda su eficacia las facultades de actuación subsidiaria que la legislación urbanística le otorgaba. Con ello, según criterio de esta institución, sufrió quebranto el interés público, si bien el deseo de no perjudicar a terceros adquirentes explica, hasta cierto punto, la opción de una posterior regularización urbanística de la actuación ilegal.

La queja 8610685 versaba sobre los graves problemas urbanísticos planteados en una urbanización, que es una de las más grandes de España y está ubicada en los términos municipales de Chiva, Torrente y Godolleta, en la provincia de Valencia.

La tramitación de la queja se llevó a cabo con los ayuntamientos de los citados municipios, habiéndose dado traslado de las distintas actuaciones a la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad Valenciana.

Se trataba de una urbanización desarrollada sin la cobertura de un instrumento de planeamiento adecuado, con desconocimiento de la normativa urbanística aplicable para esa zona, siendo toda ella una importante infracción urbanística realizada al margen, como hemos dicho, de las normas contenidas en el Plan de Ordenación de Valencia y su comarca.

En este momento, algunas de las infracciones urbanísticas han prescrito, pero subsisten importantes problemas de infraestructura, en especial el servicio de alcantarillado.

La situación, en cuanto a instrumento de planeamiento en los tres ayuntamientos, es distinta, así como el nivel de equipamiento en cuanto a infraestructura básica.

El Defensor del Pueblo efectuó una sugerencia a las citadas corporaciones locales, consistente en:

1.º Proceder a la revisión y adaptación de los planes generales de cada uno de los términos municipales, ordenando, definitivamente, la situación urbanística de esta urbanización consolidada, corrigiendo, de conformidad con la legislación del suelo, los incumplimientos de estándares mínimos urbanísticos.

2.º Asimismo, y dado que se trata de tres términos municipales distintos, una vez aprobado el plan general o normas complementarias y subsidiarias de planeamiento, sería necesario, en orden a la correcta prestación de los servicios que demandan los ciudadanos, la aprobación de un plan especial que reordene, partiendo de las previsiones del instrumento básico, toda la urbanización, dado que dicho objetivo no puede ni debe alcanzarse aisladamente por cada uno de los ayuntamientos afectados.

En relación con esta recomendación, los tres municipios contestaron remitiendo sus respectivos informes de cuyo contenido se deduce que ha sido aceptado y aplicado el punto primero. Así, en los planes generales de ordenación urbana aprobados definitivamente en los municipios de Godolleta y Torrent, se ha considerado a la parte de la urbanización que está enclavada en sus respectivos términos municipales como suelo urbano y se está exigiendo, para otorgar las oportunas licencias de construcción, que las parcelas en las que se desee edificar reúnan los requisitos establecidos para este tipo de suelo por la legislación urbanística.

La sugerencia que esta institución formuló en el apartado segundo de la recomendación, fue expresamente aceptada por los tres municipios e, incluso, por una de las dos asociaciones de propietarios existentes.

Sin embargo, tal acogida favorable no se ha visto en la práctica reflejada en la redacción de ningún plan especial o en la consecución de unos acuerdos entre las administraciones locales afectadas, por los que se adquiriera el compromiso de coordinar las actuaciones urbanísticas futuras en esa zona.

### 13.6.3. Denuncia de ilegalidad de una permuta urbanística en Las Palmas de Gran Canaria

Los interesados exponían su oposición al expediente de permuta de una parcela por una finca. Aquella parcela, afirmaban los formulantes, estaba destinada, según el planeamiento en vigor, al uso de equipamiento, y es utilizada, de forma cotidiana, desde hace más de veinte años, como aparcamiento público por cientos de ciudadanos, dada su situación estratégica en el centro de la ciudad (queja 9001281).

La permuta denunciada incurría, según el escrito de queja, en presuntas infracciones legales; destacando, al respecto, la falta de causa del contrato (se negaba la supuesta paralización de obras ya iniciadas, y correlativos perjuicios en la finca por parte de la promotora, como elemento motivador de la permuta) y el criterio utilizado para valorar los bienes permutados, valoración que implicaba, dado el sucesivo aumento del volumen edificable de la parcela y su cambio de calificación urbanística (de uso para equipamiento a uso residencial), un claro perjuicio económico para la hacienda municipal. En todo caso, y es esto lo esencial, los formulantes manifestaban su oposición al destino residencial previsto para la parcela en cuestión, alegando en tal sentido que los propios técnicos urbanistas del ayuntamiento desaconsejaron el cambio de uso y que, con ocasión de la exposición pública del proyecto de plan general de ordenación urbana de la ciudad, los correspondientes planos de situación indicaban que la parcela mencionada era y seguiría siendo de equipamiento.

La admisión de la queja fue comunicada al Diputado del Común para su conocimiento y eventual intervención, en coordinación con el Defensor del Pueblo.

#### 13.6.4. *Modificación del Plan General de Ordenación Urbana en Madrid*

Los proyectos de ampliación de un estadio deportivo y de construcción de un edificio comercial dieron lugar a la formulación de una queja por parte de una asociación de vecinos, por entender que eran contrarios a la legalidad urbanística, tanto en su tramitación, como por incumplimiento de las determinaciones del plan general de ordenación urbana de Madrid que califica la totalidad de los terrenos afectados de «uso dotacional deportivo», estando prevista en los mismos una «edificación máxima de un metro por cada dos metros de parcela recta», una ocupación máxima del 60 por 100 de la superficie de la parcela, y el destino de «al menos un 25 por 100 de la superficie de aquella para ajardinamiento y arbolado».

Los defectos de tramitación de la reforma del plan, aprobada el 4 de octubre de 1990 por la Comunidad Autónoma de Madrid, se concretaban, según el escrito de queja, entre otros, en la falta del necesario y preceptivo informe del Consejo de Estado, al tratarse de un cambio de uso de espacios libres; así como de la necesaria previsión en la zona de nuevos espacios libres, en compensación a la mayor edificabilidad.

Asimismo, se alegaba el previsible incumplimiento del Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, en lo que hace a la necesaria proporción entre el número de espectadores y los metros de anchura de las calles adyacentes (200 espectadores/1 metro anchura); así como la vulneración al régimen de la edificación fuera de ordenación, aplicable al estadio.

Otras cuestiones denunciadas por la asociación de vecinos fue la falta de respuesta por parte de la Comunidad Autónoma de Madrid, a su denuncia de tala de árboles en la parcela libre del estadio, formulada el 17 de abril de 1990; y la no resolución expresa del recurso de reposición presentado el pasado 14 de noviembre de 1990, contra la citada aprobación definitiva.

Al Ayuntamiento de Madrid se le hacían imputaciones similares, relacionadas con la tala de árboles, no facilitar el examen de la documentación necesaria para el ejercicio de las correspondientes reclamaciones o recursos administrativos y dar licencia de obras para ampliación del edificio.

Solicitados los preceptivos informes, el ayuntamiento informó «que los expedientes en él aludidos (números 528-90-9194 y 525-90-10688) se refieren, respectivamente, a modificación de licencia de vallado y modificación de licencia de obras e instalaciones generales del edificio, encontrándose los mismos, en enero de 1991, aún pendientes de resolución definitiva». Igualmente, rechazó la imputación de no haber facilitado la adecuada información urbanística alegada por la entidad formulante de la queja (queja 9028266)

#### 13.6.5. Construcción de una vivienda ilegal en Traspinedo (Valladolid)

Se denunciaba la construcción de una casa sin la obtención de la preceptiva licencia municipal.

Asimismo, se manifestaba que tales hechos habían sido denunciados al ayuntamiento por primera vez en mayo de 1987, sin que se hubiera adoptado ninguna resolución al respecto, a pesar de la reiteración de la denuncia efectuada (queja 8917113).

El ayuntamiento no contestó expresamente a nuestra pregunta referente a si la vivienda objeto de la denuncia contaba o no con la oportuna licencia de obras. Por el contrario, parecía deducirse de su informe que consideraba que no se precisa licencia para realizar una obra mayor, ya que no estaban aprobadas todavía las normas subsidiarias de planeamiento del municipio.

Sin embargo, aunque el municipio de Traspinedo no cuente con el citado planeamiento, ello no debía constituir motivo para que los particulares no cumplan con los deberes que les imponen la Ley del Suelo y sus Reglamentos. Entre dichos deberes se encuentra, por lo que al suelo no urbanizable se refiere, concretado, por exclusión, en el correspondiente proyecto de delimitación de suelo urbano, la no edificabilidad de vivienda alguna.

Por tanto, como quiera que todavía no habían transcurrido cuatro años desde la total terminación de la vivienda realizada sin licencia, no había prescrito la infracción urbanística denunciada, por lo que debía aplicarse el art. 185 de la Ley del Suelo, y 52 del Reglamento de Disciplina Urbanística, en orden a la reparación de la legalidad infringida.

Se sugiere, en consecuencia, que se iniciasen las actuaciones oportunas encaminadas a cumplir con lo establecido en el art. 185 de la Ley del Suelo, procediendo a otorgar o a denegar la licencia de obras en función de la adecuación de lo solicitado a la normativa urbanística aplicable al lugar donde se había construido.

#### 13.6.6. Irregularidades urbanísticas en dos edificios en construcción ubicados en Carboneras (Almería)

A la vista del informe municipal, en el que se relacionaban las actuaciones municipales efectuadas para restablecer la legalidad urbanística, se consideró conveniente efectuar el siguiente recordatorio de deberes legales:

«Las obras denunciadas incumplen las condiciones 7.<sup>a</sup> y 8.<sup>a</sup> de la licencia de obras otorgada por ese ayuntamiento el 19 de abril de 1989, así como el art. 54.8 de las Normas Subsidiarias.

El contenido del Decreto de la Alcaldía 20/1989 no fue cumplido por el titular de la licencia, ni el ayuntamiento actuó con arreglo a lo previsto en el citado Decreto, toda vez que continuaron construyendo las obras cuya paralización inmediata fue ordenada.

De igual modo, se observó una falta de ejecución del contenido de la resolución de 18 de octubre de 1989, tanto por parte del destinatario obligado como, subsidiariamente, por la corporación.

La tercera planta construida constituye una infracción urbanística, y debe ser objeto de sanción y, al no ser legalizable, debe ser demolida por el interesado o, subsidiariamente, por la administración actuante.

No obstante, también hay que decir que, al ser la demolición la última ratio de la actuación intervencionista municipal encaminada al restablecimiento de la legalidad urbanística vulnerada, se ha permitido, en determinados casos, la suspensión cautelar de la ejecución del acuerdo de demolición hasta su legalización por la posterior modificación del planeamiento, si bien ese ayuntamiento debe velar por evitar la producción de hechos consumados y por la efectiva paralización de lo indebidamente construido hasta que puedan proseguirse las obras por haberse legalizado.

Por tanto, procederá que por el Ayuntamiento de Carboneras se adopten las adecuadas medidas de vigilancia y control de la legalidad urbanística vigente en cada momento, a fin de evitar la producción de infracciones urbanísticas no legalizables que conlleven, consiguientemente, la demolición de lo indebidamente construido. »

El ayuntamiento aceptó parcialmente el recordatorio efectuado (queja 8912462).

### 13.6.7. *Vulneración al derecho de información urbanística, Oviedo*

Compareció ante la institución el Decano Presidente del Colegio Oficial de Arquitectos de Asturias, exponiendo que se había dirigido en diversas ocasiones al Ayuntamiento de Oviedo solicitando que le fuesen remitidas copias de los documentos constitutivos del Plan General de Ordenación Urbana del citado municipio, así como de las modificaciones en él habidas desde su aprobación inicial; recogiéndose, asimismo, el compromiso expreso del mencionado Colegio de abonar los gastos correspondientes.

La institución, al admitir la queja, expresó al ayuntamiento que dicha petición tenía su fundamento en el derecho de todos los ciudadanos a tener acceso a los archivos y registros públicos reconocido en el artículo 105 de la Constitución, recogiéndose dicho principio en la normativa local de forma expresa, tanto en la Ley reguladora de Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985 (artículos 18-3 y 70.3), como en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Local de 28 de noviembre de 1986 (artículos 207 y 230).

Asimismo, en el ordenamiento urbanístico, los artículos 55 de la Ley del Suelo y 164 y siguientes del Reglamento de Planeamiento recogen de forma inequívoca el derecho de los ciudadanos a la información del planeamiento municipal y al acceso a los documentos que lo configuran, estableciendo obligaciones a los ayuntamientos a fin de garantizar tales derechos. Dichos preceptos han sido plasmados en el Título VII, Capítulo I, del Plan General de Ordenación Urbana de Oviedo, publicado en el Boletín Oficial del Principado de Asturias de 30 de junio de 1989.

Por otra parte, la institución consideró que el colegio profesional formulante de la queja requería el uso de los instrumentos urbanísticos solicitados para el ejercicio de las funciones que legalmente tiene atribuidas.

El Ayuntamiento de Oviedo aceptó el criterio del Defensor del Pueblo, a quien comunicó la remisión al Colegio Oficial de Arquitectos de Asturias de un ejemplar de la documentación actualizada del Plan (queja 9026047).



### *13.6.8. Irregularidades, con perjuicio de terceros arrendatarios, en la ejecución de obras de remodelación de un edificio antiguo en Madrid*

De la investigación efectuada, que versaba sobre el desalojo de un local destinado a cafetería, se constató el continuo y reiterado incumplimiento, por los titulares de la propiedad, de las distintas órdenes que el Ayuntamiento de Madrid dictó para la corrección de las actuaciones irregulares emprendidas y la definitiva conclusión de unas obras de acondicionamiento que permitiesen la reapertura de la cafetería de la reclamante, cerrada por orden de la Gerencia Municipal de Urbanismo desde el 24 de junio de 1987 (queja 8909710).

Todas las distintas actuaciones municipales llevadas a cabo, tales como orden de realización de obras de forma subsidiaria de 26 de abril y 28 de junio de 1988; de paralización de obras abusivas de 18 de julio de 1988; de precinto de las obras de 5 de octubre de 1988, 12 de enero y 26 de junio de 1989; no lograron conseguir que la propiedad del edificio de referencia concluyese las obras de acondicionamiento que desalojaron a la reclamante de su negocio de cafetería por un plazo, inicialmente, de un mes y medio; ni tampoco lograron impedir los graves perjuicios irrogados a los titulares de la cafetería y demás comuneros, al extenderse el plazo de desalojo durante más de tres años.

De otro lado, se advirtió que a pesar de que con fecha 9 de agosto de 1989, más de dos años después del inicio de las obras, y en contra del parecer de la sección técnica de licencias de la zona del plan especial, se concedió a la propiedad del inmueble licencia de obras para la adaptación y legalización de obra de reestructuración parcial, y ésta incumplió diversas determinaciones de la licencia concedida, realizando obras no amparadas por aquélla, sin que lo señalado supusiese la adopción de las necesarias medidas de reparación de la legalidad conculcada.

Por las razones expuestas, se sugirió al Ayuntamiento de Madrid que por los servicios competentes se estudiasen y adoptasen las resoluciones necesarias para, en primer lugar, reponer a la interesada en su situación anterior de titular de una actividad de cafetería y, si procede, se le reparasen los daños causados; y, en segundo, se recondujesen a la vigente legislación urbanística las obras en ejecución en el edificio, corrigiendo los usos abusivos y demás irregularidades comprobadas.

### *13.6.9. Construcción de un edificio con más alturas de las legalmente permitidas en el plan en Alfaz del Pi ( Alicante)*

De la investigación efectuada se confirmó, en primer lugar, que no habían sido resueltos expresamente los escritos del interesado de 24 de mayo de 1990 y 5 de enero de 1989, en clara infracción de la vigente legislación de procedimiento administrativo.

En segundo lugar se constató la infracción urbanística denunciada, consistente en la construcción de diez bungalows que excedían en ocho metros la altura máxima permitida, en la urbanización denunciada (queja 8908917).

En lo relativo a la falta de respuesta expresa de los escritos del reclamante, recordamos al ayuntamiento que el artículo 94.3 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, indica que la denegación presunta no excluirá el deber de la administración de dictar una resolución expresa; así como que el silencio administrativo como medio de contestar a los administrados es una garantía para los ciudadanos de poder acudir a los tribunales y no una prerrogativa de la administración pública para no contestar a aquellos.

Asimismo, recordamos el deber de ejercitar las actuaciones legales para restablecer la legalidad urbanística infringida. La Generalidad valenciana, aunque contestó a la primera petición de

informe, no a la segunda, no procedió a ejercer sus facultades de disciplina urbanística, en sustitución de la pasividad municipal.

#### 13.6.10. *Construcción de una vivienda ilegal en el Rincón de la Victoria, Málaga*

Examinada la documentación aportada por el ayuntamiento implicado y por el formulante de la queja, y a la vista de una certificación de la mancomunidad de municipios de la costa del sol oriental, de la que se deducía que la vivienda en cuestión, construida en una parcela de 517 metros cuadrados, incumplía todos los parámetros de volumen de edificación, ocupación máxima, etc., sin que por los servicios del ayuntamiento procediesen a la realización de las actuaciones necesarias que hubieran impedido dicha infracción, sugerimos que por los órganos competentes del municipio se adoptasen los acuerdos que en derecho procediesen a fin de reparar la legalidad conculcada para que de esa manera y dentro del principio de proporcionalidad entre la infracción y lo ilegalmente construido y del principio de congruencia, se consiga la adecuación de la vivienda denunciada a su entorno urbanístico, dejando expedito el tramo de terreno (tres metros) que ha de mediar entre el vial y las edificaciones.

Dicha sugerencia no ha sido objeto de expresa respuesta.

Por su parte, la Consejería de Obras Públicas y Transportes, Delegación en Málaga, anunció una visita de inspección sin que se informase al Defensor del Pueblo de su resultado y, en su caso, de las medidas adoptadas en defensa de la legalidad urbanística (queja 8905509).

#### 13.6.11. *Deficiencias urbanísticas en una urbanización, en Pulpi (Almería)*

Con fecha 19 de abril de 1988, se iniciaron investigaciones en relación con las denuncias planteadas sobre graves deficiencias existentes en la urbanización, así como respecto a las infracciones urbanísticas cometidas en el desarrollo y construcción de dicha urbanización y a la falta de respuesta del ayuntamiento de Pulpi a las diferentes reclamaciones presentadas ante el mismo (8800456).

El ayuntamiento alegó que la actuación municipal se ajustaba a lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente, dado que la nueva normativa urbanística recogida en las normas subsidiarias de planeamiento aprobadas el 19 de mayo de 1987, a juicio de la corporación, salvaban las presuntas irregularidades de las anteriores actuaciones urbanísticas.

Aún partiendo de la anterior premisa, resultó claro que el ayuntamiento, antes de la aprobación de la vigente normativa urbanística, no ejerció con la debida firmeza sus competencias en materia de policía urbanística al permitir que se realizaran, en la mencionada urbanización, edificaciones sin licencia; se desarrollasen las obras de urbanización sin el adecuado control; se vendiesen viviendas en contra del condicionado de las licencias inicialmente otorgadas; y se incumpliesen los plazos de ejecución de las obras de urbanización.

Así, por ejemplo, se construyeron, inicialmente, de forma ilegal, catorce chalets, sin que se cumpliese la paralización de obras adoptada por el correspondiente decreto municipal. A continuación, fueron cien chalets los edificados sin contar con la preceptiva licencia municipal y sin legalización posible.

Por otra parte, si bien las obras de construcción de la urbanización fueron iniciadas en base a la licencia concedida por el municipio el 30 de noviembre de 1981 (expdte. 145/1981), cuya legalidad se asentaba en el plan parcial aprobado el 17 de octubre de 1980 y en el proyecto de urbanización aprobado el 16 de septiembre de 1981, dichas obras se condicionaron a que se concluyeran en el plazo

de 18 meses, esto es, a que estuvieran totalmente terminadas el 30 de marzo de 1983, lo que no había sucedido, en su totalidad, a finales de 1990.

Igual sucede con la fase II, a la cual se le concedió licencia (licencia ni mencionada ni aportada en el informe del municipio) el 30 de noviembre de 1981 para la ejecución de las obras de urbanización en doce meses, lo que, obviamente, también se ha incumplido absolutamente al no haberse, aún hoy, concluido las obras, sin que por parte del municipio se reaccionase en forma alguna ante tal incumplimiento.

Al respecto el artículo 41 del Reglamento de Gestión Urbanística exige para que se pueda edificar antes de concluir las obras de urbanización:

a) Firmeza, en vía administrativa, del acto de aprobación del proyecto de reparcelación o de compensación.

b) Que el estado de realización de las obras de urbanización permita considerar previsible, a la Administración, que, a la terminación de la edificación de la parcela de que se trate, ésta contará con todos los servicios necesarios para tener la condición de solar.

c) Compromiso, en el escrito de solicitud de licencia, por el que el promotor se comprometa a no utilizar la construcción hasta tanto no esté concluida la obra de urbanización a ella afectante.

Y, de un examen pormenorizado de la documentación obrante en el expediente se aprecia que, en las construcciones de referencia, se incumplieron todas y cada una de las anteriores condiciones del artículo 41 del Reglamento de Gestión Urbanística.

Por último, expresamos al ayuntamiento el inadecuado trato dado a las reclamaciones y denuncias de los reclamantes, puesto que las presentadas el 26 de octubre 1986, si bien inicialmente fueron contestadas, no consta que fueran recabados los informes técnicos acordados en la sesión plenaria de ese ayuntamiento de 3 de diciembre de 1986, ni, por otro lado, consta que se haya dado adecuada respuesta al recurso presentado contra la aprobación inicial del plan parcial del sector Costa 1, promovido por ..., S. A.

Apreciadas, por tanto, tan notorias infracciones urbanísticas, tanto en las obras de urbanización, como en las obras de edificación, procedimos a formular, entre otros, los siguientes recordatorios de deberes legales:

«Que por los servicios competentes del ayuntamiento se proceda a dar cumplimiento a la normativa vigente iniciando los expedientes administrativos necesarios a fin de que todas las obras realizadas sin licencia municipal de obras sean, si ello es factible, legalizadas (art. 178 LS); al tiempo que se requiera al promotor de las obras de urbanización su adecuada terminación, con ejecución subsidiaria, en su caso y con realización de la garantía prestada por el promotor, por parte de ese ayuntamiento (art. 223 LS), a fin de conseguir la adecuada conclusión del plan parcial y de su proyecto de urbanización de 16 de septiembre de 1981.

Que, de igual manera y en cumplimiento del artículo 41, apartados 2 y 3, no debe permitirse, por ese ayuntamiento, que las nuevas edificaciones sean ocupadas o utilizadas hasta tanto no estén realizadas totalmente las obras de urbanización que les afecten y estén en condiciones de funcionamiento los servicios de suministro de agua y energía eléctrica, así como las redes de alcantarillado. En caso de incumplimiento del deber de urbanizar por parte del promotor, además de lo señalado en el párrafo anterior, procedería la necesaria declaración de caducidad de las licencias concedidas y, en su caso, la pérdida de la fianza depositada (art. 40 del Reglamento de Gestión Urbanística).»

El ayuntamiento mostró su buena disposición para el cumplimiento de lo expresado en la anterior resolución, sin aceptar, por ello, la totalidad de su contenido, y anunció la adopción de medidas para adecuar la situación a la legalidad vigente.

### *13.7. Equipamiento comunitario local; organización y funcionamiento de los municipios; realojamiento de población marginada; sanciones de tráfico; y otras cuestiones de relevancia*

En el presente capítulo se recogen algunas quejas significativas que detectan otros problemas de cierta relevancia, en el funcionamiento de las administraciones públicas.

#### *13.7.1. Uso indebido del silencio administrativo, con especial referencia a los Ayuntamientos de Manzanares El Real (Madrid) y Morales del Rey (Zamora)*

En realidad, la referencia a un uso abusivo del silencio administrativo es generalizable a la mayor parte de las administraciones públicas, siendo, no obstante, los entes locales los que de forma más abusiva utilizan la mencionada técnica administrativa.

Paradigma de ello y reflejo, por otra parte, de una concepción jurídicamente equivocada al respecto, ofrecen las quejas 8807815 respecto al Ayuntamiento de Manzanares El Real, de Madrid; y la queja 9000207, en relación con el Ayuntamiento de Morales del Rey, Zamora.

Así, el Ayuntamiento de Manzanares El Real dio traslado a esta institución de un acuerdo adoptado en la sesión plenaria de 27 de diciembre de 1989, en el que se aceptaba por unanimidad el informe emitido por el letrado consistorial sobre un expediente de liquidación del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos (plusvalía) incoado al formulante de la queja y que, sustancialmente, venía a no aceptar el contenido de nuestra sugerencia consistente en que se modificara el criterio sostenido a la hora de resolver el citado expediente.

El ayuntamiento siguió insistiendo en justificar la no resolución expresa del recurso de reposición interpuesto por el promovente de la queja.

Sobre esta cuestión le recordamos que el artículo 17.2 de la Ley Orgánica de 6 de abril de 1981, por la que se rige esta institución, dispone que el Defensor del Pueblo, en cualquier caso, velará porque la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados.

Asimismo, le manifestamos, en relación con determinaciones observaciones críticas dirigidas a la actuación de la institución en la queja, su improcedencia, máxime cuando el artículo 6.1 de la Ley Orgánica 3/1981, dispone que el Defensor del Pueblo no recibirá instrucciones de ninguna autoridad y desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio.

Igualmente, nos vimos obligados a recordar que el artículo 9.1 de la Ley Orgánica citada dice que el Defensor del Pueblo podrá iniciar y proseguir, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración pública y sus agentes, en relación con los ciudadanos, a la luz de lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución y el respeto debido a los derechos proclamados en su título primero.

Respecto a la queja 9000207, recordamos al Ayuntamiento de Morales del Rey, en contradicción al criterio mantenido por el mismo sobre la no necesidad de dictar una resolución expresa a un recurso administrativo, que el silencio administrativo no constituye un modo de terminación del procedimiento, como se desprende del artículo 92 de la Ley de Procedimiento Administrativo, sino que, como establece el artículo 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, la denegación presunta no excluirá el deber de la Administración de dictar una resolución expresa, debidamente notificada al recurrente.

*13.7.2. Actuación ilegal de la Junta Municipal de Centro del Ayuntamiento de Madrid al permitir el Establecimiento de un quiosco de temporada. Otras quejas sobre adjudicación de quioscos de bebidas en Madrid.*

Tampoco, en los presentes casos, la citada corporación local dio respuesta expresa a las denuncias y reclamaciones de los formulantes, relativas, la queja 8900957, a la instalación irregular mencionada, en contra de la ordenanza reguladora de quioscos del Ayuntamiento de Madrid; y las otras quejas sobre adjudicación por concurso de varios quioscos de bebidas (queja 9008860 y otras).

El Defensor del Pueblo, después de requerir por tres veces la emisión del informe solicitado, respecto a la queja 8900957, y analizar las razones municipales, dirigió al Ayuntamiento de Madrid el siguiente recordatorio de deberes legales:

«Examinado el escueto informe enviado, no puede deducirse que la instalación de un quiosco, se haya hecho de conformidad con lo dispuesto en la Ordenanza reguladora de quioscos y terrazas de veladores, aprobada por ese ayuntamiento.

A este respecto, el anexo de la citada Ordenanza prohíbe la instalación de quioscos de temporada y permanentes en las plazas públicas que se encuentran dentro del perímetro formado por determinadas calles, dentro del cual se encuentra éste, sin que, por otra parte, existan oficialmente los jardines, que en su caso legitimaría la instalación del quiosco en cuestión.

En otro orden de cosas, los artículos 11 y 57 de la misma Ordenanza ya citada, prevé la instalación de quioscos de temporada en zona verde a excepción de aquellos que sean aprobados por el pleno municipal, lo que no ha ocurrido en el presente caso, dado que el quiosco lo fue por aprobación del pleno de la Junta Municipal de Distrito Centro.

A su vez, se hace necesario destacar que por parte de ese ayuntamiento se ha incumplido el artículo 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, al no proceder a dar respuesta expresa a la denuncia planteada por el reclamante el 20 de septiembre de 1988, contra la instalación de dicho quiosco.

Por lo expuesto sugerimos, que por los servicios competentes del ayuntamiento se proceda a dar fiel cumplimiento a la Ordenanza reguladora de quioscos y terrazas de veladores, a fin de conseguir que el entorno histórico-artístico, sea íntegramente respetado mediante la eliminación del quiosco indebidamente instalado; y, en segundo lugar, se dé respuesta expresa a la denuncia planteada por el reclamante en la fecha citada.»

El Ayuntamiento de Madrid, aunque contestó a nuestro recordatorio, no aceptó el criterio del Defensor del Pueblo.

En las quejas 9008860 y siete más se manifestaba que el día 31 de marzo de 1989, el Ayuntamiento Pleno de Madrid acordó dar a concurso público la adjudicación de una serie de quioscos, hasta entonces explotados por los interesados, y previa caducidad de las concesiones anteriormente otorgadas.

El concurso convocado al efecto se resolvió desfavorablemente para los formulantes de la queja por acuerdo del pleno de 22 de diciembre de 1989. Dicho acuerdo fue recurrido en reposición el día 17 de febrero sin que, transcurrido el plazo legal de un mes, se hubiesen resuelto expresamente tales recursos.

Sin embargo, según manifestación de los interesados, si bien aquella corporación no resolvió los recursos de reposición, se mostró muy diligente en la ejecución de su acuerdo -que implicó el desahucio de los comparecientes- sin que la solicitud de suspensión del mismo haya surtido otro efecto que el silencio.

Se admitieron a trámite las referidas quejas por incumplimiento de los plazos legales para resolver (artículo 54 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa), que en caso de ejecución del acuerdo recurrido podría conducir a una denegación de justicia contraria al artículo 24 de la Constitución.

El Ayuntamiento de Madrid emite informe según el cual algunos de los recursos de reposición habían sido expresamente desestimados y que el resto estaban pendientes de resolución.

Enterado el Defensor del Pueblo de la interposición de sendos recursos contencioso administrativos contra los acuerdos recurridos en reposición, suspendió sus actuaciones. En cualquier caso, la queja revela una discutible posición municipal referente a la sustitución de los titulares que tradicionalmente venían regentando dichas actividades de forma intensiva y precios económicos, por empresas privadas con aperturas reducidas y altos precios por consumición.

### *13.7.3. Supresión del mercado de artesanía en la plaza de Santa Ana, de Madrid, por razones de seguridad y posterior ocupación de la plaza por establecimientos de hostelería*

En noviembre de 1989 se admitieron a trámite estas quejas, que afecta al Ayuntamiento de Madrid. La admisión se fundamentó en las siguientes razones:

— El 1.º de junio de 1982 el Concejal Presidente de la Junta Municipal del Distrito Centro autorizó expresamente la venta de artesanía en la plaza de Santa Ana, por las tardes, los viernes, sábados y vísperas de festivos, la cual vino celebrándose, ininterrumpidamente, hasta el 7 de octubre de 1989 en que la policía municipal impidió físicamente la instalación del mercadillo, sin que, con carácter previo se hubiese notificado a persona alguna ni asociación de artesanos de la plaza, la suspensión de las autorizaciones, ni resolución o acto administrativo motivado alguno.

— La ordenanza reguladora de la venta en la vía pública y espacios abiertos, de 20 de junio de 1986, aunque no preveía nada respecto al mercado de Santa Ana, abría la posibilidad de su legalización.

De hecho, el de la plaza de Santa Ana continuó funcionando durante mas de dos años, sin que se interrumpiera su actividad en virtud de ningún acuerdo municipal expreso.

Es más, durante ese tiempo se produjeron actos y resoluciones administrativas inequívocas tendentes a la regulación definitiva de dicho mercadillo, en el ámbito y de conformidad con lo dispuesto en la ordenanza de referencia. Entre ellos, cabe destacar el acuerdo de 4 de abril de 1989, del Pleno de la Junta Municipal del Distrito Centro del Ayuntamiento de Madrid, por el que se aprobó definitivamente la regulación del mercadillo de artesanos que se viene organizando desde hace años en la plaza de Santa Ana.

— En cuanto a la intervención de las fuerzas de la policía municipal, las quejas denunciaron su actuación innecesariamente violenta y que, en algunos casos, utilizaron métodos disuasorios que, de ser ciertos, no podrían considerarse como admisibles.

En concreto y a mi título de ejemplo, se afirmaba que el 25 de noviembre de 1989 los vehículos policiales fueron estacionados en la plaza de tal forma que los tubos de escape dieran sobre los artesanos y sus puestos (coches M 7755 GZ 2036 y M 9056 JT 2828, entre otros). Y el 2 de diciembre diversos vehículos maniobraron sobre la parte peatonal de la plaza, con peligro para las personas, y apenas retirados, sobre las 21 horas, se produjo una intervención de los agentes municipales, que derivó en la destrucción de uno de los puestos de venta de artesanía.

Se afirmaba, igualmente, que en algunas de estas intervenciones los agentes actuantes ocultaron su placa de identificación personal y número, hecho que volvió a repetirse posteriormente.

Todo ello, en suma, conducía a la consideración básica expresada por el Defensor del Pueblo al Ayuntamiento de Madrid, de que no existía un impedimento normativo que obstaculizase la articulación de una fórmula asumible por todas las partes afectadas por el problema y que dejando a salvo las competencias del Ayuntamiento de Madrid para regular este tipo de actividades - coincidiendo con el espíritu promocional del artículo 130.1 de la Constitución-, teniendo en cuenta el interés general y factores de seguridad en razón a los edificios públicos sitos en la plaza de Santa Ana, permita que en la misma se desarrolle la actividad artesanal que hasta el presente venía produciéndose, acudiendo incluso a la fórmula prevista en el artículo 77.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, a los efectos del otorgamiento de licencias de venta limitada que el ejercicio de la actividad exige.

Recibidos informes de distintos servicios del Ayuntamiento de Madrid, y analizados los mismos, manifestamos al alcalde la posición definitiva de esta institución sobre el asunto.

1.º En relación con la decisión municipal de supresión del mercado y de la necesidad de notificación previa al desalojo de los artesanos.

A. Sentado el carácter de bien de dominio público municipal del lugar de ubicación del mercadillo, no cabe duda que, en función del régimen jurídico de los bienes demaniales, el destino principal de una plaza pública hace que su utilización natural deba ser considerada como de uso común, general y normal, correspondiendo a la entidad local, a cuya titularidad pertenezca, en este caso al Ayuntamiento de Madrid, autorizar, mediante la oportuna licencia o concesión, el uso privativo de la plaza por los artesanos y el ejercicio de las reglas generales para su protección, a cuyo efecto el ordenamiento jurídico (artículo 44 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales) le otorga las prerrogativas/potestades de investigación, deslinde, recuperación de oficio y desahucio administrativo.

En el anterior marco jurídico coinciden, obviamente, el Ayuntamiento de Madrid y esta institución del Defensor del Pueblo, a la vista del informe de la Secretaría General de aquél, de 16 de febrero de 1990, y del nuestro de 13 de febrero de 1990.

B. Sin embargo, no parece existir coincidencia sobre la valoración jurídica y sus consecuencias, del hecho de la existencia del mercado de artesanía de la plaza de Santa Ana durante el dilatado período de más de siete años: desde la autorización expresa y temporal, por seis meses, del 1 de junio de 1982, emitida por el entonces Concejal presidente de la Junta Municipal del Distrito de Centro, hasta el desalojo de los artesanos, por vía de hecho, el día 7 de octubre de 1989, actuación, que, ante la resistencia de los afectados, se reiteró en sucesivos días de mercado.

Y, en efecto, para el Ayuntamiento de Madrid la Administración no está obligada a comunicar o notificar la decisión de recuperar la plaza de Santa Ana para su exclusivo uso común, en cuanto tal decisión no afecta «derecho alguno de los particulares», no siendo, tampoco, «obligada esta notificación al transcurso de los seis meses (plazo de la autorización de 1 de junio de 1982), puesto que... el mero transcurso del tiempo señalado determinó por sí mismo, sin más trámite, la extinción del derecho».

Frente a tal opinión, discrepante de la que esta institución mantuvo en su escrito de 13 de febrero de 1990, hemos de reiterar aquí que, «dado el carácter de interesados de los artesanos y aún en el supuesto de que pudiera entenderse que carecían de título de ocupación de la plaza, debió efectuarse una expresa notificación legal de la decisión administrativa de desalojo» y de supresión del mercado de artesanía.

Las razones que entonces y ahora fundamentan tal opinión son, en esencia, las siguientes:

Partiendo de la hipótesis, defendida por el ayuntamiento, de que los artesanos carecían de título para ocupar la plaza, es jurídicamente defendible afirmar que, incluso en dicho supuesto, hace falta notificación por escrito para su desalojo.

En primer lugar, el artículo 43.1 .c) de la Ley de Procedimiento Administrativo obliga a motivar, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, y, por tanto, a notificar, los actos «que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes...». La palabra «actuaciones» que recoge el precepto, no es únicamente equivalente a resolución administrativa firme, sino que, junto a aquella, se refiere a los actos de trámite (informes, propuestas, moción razonada que da lugar a la iniciación de un procedimiento..., etc.) que integran un específico procedimiento e, incluso, a otros actos, expresos o tácitos, anteriores a una nueva resolución modificativa de situaciones jurídico-administrativas precedentes.

En el presente caso, resulta obvio que la decisión de suprimir el mercado de artesanía de la plaza de Santa Ana, al margen de la aparente nulidad radical (artículo 47.1.a) y c) de la Ley de Procedimiento Administrativo) de la misma, se separa del anterior criterio municipal sobre su permanencia, expresado, entre otras actuaciones, en la autorización provisional de 1 de junio de 1982; y en los acuerdos del pleno de la Junta Municipal del Distrito de Centro, en sus sesiones de 1 de marzo y 4 de abril de 1989, en los que se admite la existencia «desde hace años» del mercado y se eleva propuesta al pleno del ayuntamiento para su regulación en el lugar que nos ocupa.

Por tanto, estamos en presencia del supuesto legal previsto en el artículo 43.1 .c) de la Ley de Procedimiento Administrativo y, en consecuencia, la exigencia de motivación y notificación del cambio de criterio parece incontestable.

Al anterior argumento, siempre en la hipótesis de ocupación sin título, hay que añadir el deducido del artículo 71.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, a cuyo tenor, «la recuperación (de la posesión de los bienes de dominio público), en vía administrativa requerirá acuerdo previo de la corporación..., salvo que se tratare de repeler usurpaciones recientes»; de aquí que, al no tener la ocupación de la plaza de Santa Ana por los artesanos un carácter reciente, por las circunstancias anteriormente reseñadas, debe de acudir al procedimiento legal de recuperación que exige un acuerdo previo y, por consiguiente, una notificación del mismo.

Por último, se admita o no que los afectados por la decisión municipal tenían título administrativo y, por tanto, derechos subjetivos a permanecer en la plaza hasta el momento del acuerdo municipal de supresión del mercado de artesanos, es lo cierto que no puede negárseles la condición de interesados en el procedimiento de recuperación posesoria y, por tanto, les es de aplicación lo dispuesto en el artículo 79.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo: «Se notificarán a los interesados las resoluciones que afecten a sus derechos o intereses.»

2.º En relación con la actuación de la policía municipal en la Plaza de Santa Ana. No procedimos a realizar ninguna valoración específica sobre actuaciones materiales, por cuanto respecto a las mismas se iniciaron acciones judiciales y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica citada, procedía suspender cualquier pronunciamiento sobre esta cuestión concreta hasta tanto resuelva la autoridad judicial competente.

Por lo que respecta a los problemas de uniformidad e identificación de los agentes, y con independencia igualmente de supuestos concretos de denuncias que puedan estarse tramitando en vía judicial, sí procede realizar una valoración de carácter general sobre el mismo.

Los servicios competentes municipales alegaron que el «anorak» impedía la visión de la placa insignia colocada de la chaquetilla de los agentes.

A este respecto dejamos constancia de la necesidad de que por el ayuntamiento se diesen las instrucciones concretas para que en todo momento y sea cual fuere la uniformidad, sea visible el número de identificación.



En nuestro criterio, a la policía municipal le es de aplicación con carácter de generalidad lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y lo en ella dispuesto en cuanto a la identificación de las mismas en sus actuaciones (artículos 5 y 52 entre otros).

Parece de todo punto necesario además que tales fuerzas actuando en la legalidad y ejerciendo las competencias que les atribuyen las leyes, puedan ser perfectamente identificadas por los ciudadanos. Así, y a título de ejemplo, el Real Decreto 1484/1987, de 4 de diciembre sobre normas generales relativas a escalas, categorías, personal facultativo y técnico, uniforme, distintivos y armamento del cuerpo nacional de policía, deja muy claro y taxativamente resuelto este punto en su artículo 16 y si cupiese alguna duda, la propia Dirección General de Policía con fecha 6 de julio de 1989, en nota sobre lo dispuesto en la Orden Ministerial de 8 de febrero de 1989 establece que «el escudo numerado será cosido, centrado en la parte baja del emblema del anorak de la nueva uniformidad».

No se aprecian por tanto cuáles son las razones que avalarían el que los funcionarios de la policía municipal no puedan seguir también, en cuanto a su identificación, los mismos criterios de claridad que están dictados para las fuerzas de seguridad del Estado.

Parece pues conveniente y urgente que se revise este criterio en lo que respecta a la policía municipal y se adopten las medidas pertinentes para que tal identificación sea posible con cualquier uniforme que porten en el ejercicio de sus funciones.

### 3.º En cuanto a la competencia.

Por último, debemos manifestar nuestra discrepancia con la afirmación que contiene el informe de la Secretaría General del Ayuntamiento, en el sentido de que «son los jueces los únicos que pueden revisar la actuación de la Administración pero no otras instancias o instituciones, como sucede en el escrito del Defensor del Pueblo a quien encomienda la Constitución la supervisión de las administraciones públicas, donde se alecciona a la Administración sobre la forma en que debe interpretar su propia ordenanza..., y el valor jurídico que tiene la conducta de la Administración en relación con la situación que es objeto de consideración».

En efecto, dejando a salvo la revisión de oficio de los actos administrativos, es a los jueces y a los tribunales a los que corresponde exclusivamente el ejercicio de la potestad jurisdiccional. Pero el Defensor del Pueblo puede formular a las autoridades y funcionarios de las administraciones públicas advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias (artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril) y supervisar a las administraciones públicas a la luz de lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución y el respeto debido a los derechos proclamados en su Título Primero (artículo 9.1 de la Ley Orgánica), debiendo desempeñar su función con autonomía y según su criterio, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad, ni estar sujeto a mandato imperativo alguno (artículo 6.º de la Ley Orgánica 3/1981).

### 4.º Alternativas sugeridas.

Finalmente, la Institución, que ha sido testigo del esfuerzo del equipo municipal por encontrar una vía de arreglo y entendimiento sobre el problema de la plaza de Santa Ana, siempre con respeto al legítimo ejercicio de sus competencias por el Ayuntamiento de Madrid, sugirió el estudio de las siguientes alternativas:

a) Mantener el mercadillo en la propia plaza de Santa Ana, regulándolo dentro del marco de la Ordenanza reguladora de la venta en la vía pública y espacios abiertos y en horario de 9 a 17,30 horas, sábados y domingos, con el fin de hacerlo compatible con la seguridad del teatro Español, de acuerdo con los informes técnicos emitidos por el Departamento de Extinción de Incendios y Protección Civil.

b) Instalar el mercadillo en el paseo de Recoletos, tramo comprendido entre la plaza de Cibeles y la calle Prim, con el horario actual de la plaza de Santa Ana: de 17 a 22 horas, sábados y vísperas de fiesta.

Finalmente, el ayuntamiento acordó la supresión del mercadillo de artesanía. Sin embargo, en aparente incoherencia con las razones de dicha supresión, con posterioridad, la queja 9018976, formulada por la asociación de vecinos La Corrala denunció la ocupación de la plaza de Santa Ana por terrazas-bares que incumplen las correspondientes ordenanzas municipales (sobre mobiliario urbano, quioscos y terrazas de veladores) y que, a la postre, privan al vecindario, fundamentalmente a niños y ancianos, de los escasos espacios libres existentes en una zona caracterizada por un acusado déficit de los mismos.

En fecha 29 de mayo de 1990, la mencionada entidad dirigió escrito al Concejal Presidente de la Junta Municipal de Distrito de Centro solicitando el desmontaje de las terrazas-bares y el acondicionamiento de zonas del barrio para el disfrute del vecindario. No consta que dicha petición, a la que ha de darse el carácter de reclamación o recurso (artículo 114.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo), haya sido objeto de expresa resolución administrativa y de posterior notificación a sus formulantes.

En conexión con la cuestión de la queja, manifestamos al Ayuntamiento de Madrid que parecía existir una falta de congruencia administrativa entre la autorización de la ocupación de la plaza para actividades de hostelería y la denegación de su uso para la venta de productos de artesanía, fundamentada, esta última, como esta institución pudo constatar con ocasión de la tramitación de las quejas 8915584 y 8916428, en razones de seguridad para el teatro Español.

El hecho de que, una vez desalojados los artesanos, la plaza de Santa Ana se encuentre ocupada, en una alta proporción de su espacio, por jardineras hexagonales de gran tamaño y hormigón armado y por terrazas con quioscos, veladores, sillas y demás elementos complementarios, pone de manifiesto una presunta incoherencia administrativa que, en cierto sentido, podría privar de legitimidad a la actuación municipal respecto a los artesanos que, hasta el mes de octubre de 1990, ocupaban la plaza, por ser contradictoria con los principios constitucionales de interdicción de la arbitrariedad en la actuación administrativa (artículo 9.3 C.E.), de objetividad de la misma (artículo 103.1 C.E.) y de imparcialidad de sus agentes (artículo 103.3 C.E.).

Dicha queja, admitida a trámite el 3 de agosto de 1990, fue objeto de respuesta expresa por parte del Ayuntamiento de Madrid, en fecha reciente, sin que en la misma se contuviese una referencia a todos los aspectos del escrito de queja. En cuanto a la cuestión de fondo, la Junta Municipal de Centro consideró que las nuevas instalaciones de la plaza, por sus reducidas proporciones, no afectaban a la seguridad del Teatro Español, argumento que, según esta institución, hubiese permitido la reducción, que no la supresión, del mercado de artesanía existente en la plaza.

#### 13.7.4. *Realojamiento de población marginada en Madrid y Oviedo*

El problema del chabolismo, y otras actitudes ciudadanas de eventual rechazo a específicos grupos de población marginada, ha sido objeto de atención preferente por el Defensor del Pueblo.

Ya en su momento, con ocasión de la queja 8802070, sobre el traslado de un grupo de ciudadanos gitanos chabolistas que residían en la carretera del Cementerio de Nuestra Señora de la Almudena en Vicálvaro, en Madrid, el Defensor del Pueblo efectuó una sugerencia sobre el estricto cumplimiento del procedimiento legalmente previsto para la recuperación de terrenos ocupados por construcciones ilegales de grupos de población marginada.

Al margen del origen y del supuesto concreto que motivaron dicha de queja, la institución, al efectuar su sugerencia, perseguía un pronunciamiento expreso y el compromiso del Ayuntamiento de

Madrid de ajustarse en los casos de realojamiento a la normativa aplicable, con el fin de que en el futuro los defectos formales, las omisiones y violaciones procedimentales no se traduzcan en un desamparo de los afectados y perjudicados por aquel tipo de actuaciones administrativas.

El Ayuntamiento de Madrid en un informe de excelente factura contestó aceptando plenamente su sugerencia.

Por su interés técnico-jurídico, se explicitan a continuación algunas consideraciones del mencionado informe:

#### A. Recuperación de bienes municipales.

Ciertamente, el artículo 4.2 d) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, admite la recuperación de oficio, por las entidades locales territoriales, de sus bienes. El artículo 82, a) de la misma Ley y el artículo 70 y siguientes del Reglamento de Bienes de las entidades locales, señalan los plazos para recuperar la posesión; en cualquier tiempo si se trata de bienes de dominio público y en el plazo de un año cuando sean patrimoniales, debiendo recurrir a los tribunales cuando haya transcurrido ese tiempo.

Conviene decir que los terrenos que integran el patrimonio municipal del suelo se consideran como bienes patrimoniales.

#### B. Protección de la legalidad urbanística.

El escrito del Defensor del Pueblo sugiere entre los procedimientos utilizables en la relación de la administración municipal con los ocupantes de viviendas a realojar, los establecidos en la legislación vulnerada o infringida: Decreto 1753/64, de 11 de junio de 1964, contiene normas para evitar las construcciones clandestinas o ilegales; Ley del Suelo, Texto Refundido de 1976, en los artículos 184 y siguientes; y el Reglamento de Disciplina Urbanística que incluso señala que «en ningún caso podrá la Administración dejar de adoptar las medidas tendentes a reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal». Por último, la Ley 4/1984 de la Comunidad de Madrid sobre Medidas de Disciplina Urbanística, sería de aplicación más directa, por lo que a Madrid se refiere, en relación con estos temas.

En todo caso, las infracciones prescriben a los cuatro años (artículo 9 Real Decreto Ley 16/1981, de 16 de octubre).

#### C. Actuaciones expropiatorias.

En los últimos años -puede que más de quince- la administración municipal no ha efectuado expropiación alguna sin que simultáneamente se haya producido -en muchos casos en el mismo emplazamiento- el realojo de las familias residentes en el ámbito de actuación. En estos casos, aparte de seguir los procedimientos de la Ley de Expropiación Forzosa, con fijación del justiprecio, incluso se han entregado indemnizaciones por traslado.

#### D. Realojamientos sin otras actuaciones urbanísticas.

En los antecedentes que acompañan al escrito del Defensor del Pueblo, ya se hace referencia a la constitución por las distintas administraciones públicas de un consorcio para desarrollar el programa de realojamiento de la población marginada chabolista madrileña. Parece que estos supuestos en los que se pretende, partiendo de la precariedad e in habitabilidad de los núcleos de asentamiento, mejorar las condiciones de residencia y ofrecer a esta población alojamientos dignos, no deben acogerse a planteamientos legales que se apoyen, en principio, en la coacción o en la obligatoriedad.

En la queja 8911856, recogida en el informe del año anterior, el Ayuntamiento de Oviedo contestó adecuadamente respecto al realojamiento de unas familias chabolistas residentes en el barrio

de Matalablina, de Oviedo. Sin embargo, eludió la referencia al destino residencial de otras cinco familias objeto de desalojo forzoso en agosto de 1989.

En relación con ambas cuestiones, el Defensor del Pueblo observó satisfactoriamente, en primer lugar, a la vista de los dictámenes y resoluciones municipales, que el realojamiento provisional de diez unidades familiares que residían en el poblado, se había producido en viviendas prefabricadas, situadas en el polígono industrial del Espíritu Santo, de Cerdeño (Oviedo), viviendas que constan de las adecuadas condiciones de habitabilidad.

Sin embargo, las cinco familias afectadas por el desalojo forzoso y posterior derribo de sus chabolas en la fecha arriba expresada, fueron objeto, a criterio de la institución, de una cierta discriminación, expresando al respecto el informe de la asistencia social del ayuntamiento, de 10 de agosto de 1990, que se desconocía la residencia de cuatro de ellas y que la familia formada por D.<sup>a</sup> Josefa ... y sus cuatro hijos ocupaban, desde hace un mes, aproximadamente, un espacio en una nave industrial.

A la vista de tal circunstancia, reiteramos, el criterio de la institución de que las cinco familias mencionadas, una vez hubiesen sido localizadas por los servicios del ayuntamiento, con la colaboración, si fuera preciso, de los formulantes de las quejas, debían seguir la misma suerte, en cuanto a realojamiento provisional y posterior adjudicación de viviendas sociales, del resto de los chabolistas residentes en el poblado de Matalablina.

Aunque el Ayuntamiento de Oviedo ha tenido en todo momento una adecuada actitud de colaboración con el Defensor del Pueblo, se resiste a aceptar el anterior criterio institucional.

Finalmente, debemos mencionar la existencia de otras quejas, como la 9026673, en las que se planteaban situaciones de desalojo de chabolistas, en la zona de Los Cármenes, de Aluche; y en Móstoles, ambas en Madrid, como consecuencia de decisiones municipales. En casos similares, la institución procede a supervisar la adecuación con la legalidad de las actuaciones administrativas de desalojo y, en su caso, realojo. Sin embargo, reiteramos aquí, como en ocasiones anteriores, la necesidad de proseguir las diversas medidas de realojamiento de población marginada, iniciadas por las diversas administraciones públicas hace años.

#### *13.7.4. Notificaciones, principio de congruencia y «actos consentidos» en quejas sobre control del tráfico Rodado en Madrid y Reus (Tarragona)*

En la queja 8907225, un ciudadano mostraba su disconformidad con las multas de circulación impuestas por estacionamiento indebido, al considerar que habían prescrito las faltas, a la vez que denunciaba irregularidades en las notificaciones efectuadas.

Efectuada la investigación de las actuaciones municipales comprobamos que las denuncias y multas impuestas por infracción del código de la circulación, fueron notificadas en la forma legalmente establecida.

Sin embargo, no ocurría lo mismo respecto a la falta de respuesta por parte de la Depositaria municipal a la reclamación planteada por el interesado el 3 de agosto de 1989, que se intentó justificar aduciendo que el pago de las multas impuestas equivalía a la conformidad con las mismas, procediendo, en consecuencia, al archivo de su expediente.

A este respecto, cabe decir que los ciudadanos no están obligados a saber interpretar los preceptos legales o deducir conclusiones de las actuaciones realizadas por la Administración pública; y sí, por el contrario, tienen derecho a ser informados de las decisiones que se adopten en relación con cualquier petición formulada, siendo muy claro en este sentido el artículo 94.3 de la Ley de

Procedimiento Administrativo, cuyo tenor literal es el siguiente: «En uno u otro caso, la denegación presunta no excluirá el deber de la Administración de dictar una resolución expresa ... »

La posición del Defensor del Pueblo fue admitida por el Ayuntamiento de Madrid, quien procedió a resolver expresamente el recurso interpuesto y a notificarlo en forma legal.

En la queja 8905669 el formulante exponía que tras presentar pliego de descargos contra dos multas de circulación, presentó, contra su desestimación, recurso de reposición, en el que no se había tenido en cuenta sus alegaciones, habiendo sido contestado a través de modelo en forma estereotipada, que no entraba en el fondo de las cuestiones planteadas.

Efectivamente, en la resolución del ayuntamiento, en el primer resultando se estima que el recurrente fundamenta su recurso en la falta de notificación de la denuncia y en la prescripción de la acción persecutoria, sin hacer alusión alguna a la falta de identidad entre el infractor y la persona del interesado, alegada por éste en su recurso.

En este sentido, el artículo 93.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo determina que la resolución ha de decidir todas las cuestiones planteadas por el interesado y aquellas otras derivadas del expediente, lo que hace referencia a que la resolución ha de ser congruente con las reclamaciones de los interesados o con el contenido del acto, siendo así interpretado por el Tribunal Supremo en sentencia de 20 de febrero de 1963 que dice: «el principio de la congruencia procesal observable en las actuaciones gubernativas como en las jurisdiccionales, obligaba a la autoridad ministerial a decidir todos los problemas planteados conforme a los antecedentes que obraren en su poder... »

Como consecuencia de la falta de congruencia de la resolución en cuestión, nos encontramos con una infracción del ordenamiento jurídico, lo que, de conformidad con lo previsto en el artículo 48 de la citada Ley de Procedimiento Administrativo, se sanciona con la anulabilidad del acto.

De otro lado, en el informe emitido por la corporación se manifiesta que la multa se encuentra actualmente abonada, lo cual implica un <'acto consentido'. El hecho de que el recurrente abonara la deuda es perfectamente explicable desde la perspectiva de un posible embargo de sus bienes, sin que el pago implique necesariamente la aceptación de la validez de la sanción.

Este punto de vista es el que mantiene el Tribunal Constitucional desde su sentencia 204/87, de 23 de diciembre de 1987, en cuyo fundamento jurídico 5.º se puede leer:

« ... en todo caso este mismo efecto se produce en el momento en que, como ocurre en el presente supuesto, existe una notificación y un acto de ejecución... este acto expreso de ejecución, implica al mismo tiempo una reiteración del acto resarcitorio del que trae causa que no puede entenderse consentido y, en consecuencia, reabre los plazos legales de impugnación también de dicho acto resarcitorio sin que pueda aplicarse la excepción del acto confirmatorio de otro anterior consentido y firme. »

Por tanto, el hecho de que el particular haya abonado la multa no puede entenderse por parte del ayuntamiento como una conformidad con el acto que originó la misma, prueba de ello son los diversos recursos efectuados por éste, así como el hecho de que se haya dirigido a esta institución con la pretensión de que la Administración resuelva sobre todas las alegaciones efectuadas por el mismo en el expediente en cuestión.

En razón de lo expuesto, sugerimos al Ayuntamiento de Madrid que procediese a dictar una nueva resolución en la que se resuelvan expresamente todas las cuestiones planteadas por el interesado, cumpliendo así el principio de congruencia contemplado en la Ley de Procedimiento Administrativo.

Finalmente, el formulante de la queja 9001204, manifiesto que el día 16 de enero de 1990, la policía municipal de Reus (Tarragona) procedió a denunciar a su vehículo por haber infringido el artículo 48 del Código de la circulación. Este hecho fue reconocido por el formulante de la queja y admitió pagar el importe de la correspondiente multa por infracción de tráfico.

Sin embargo, un vehículo adscrito al servicio de grúa municipal procedió a retirar el vehículo del formulante, con su hijo de tres años de edad dentro, ya que no pudo pagar en el acto el importe de 3.200 ptas. que suponía el coste del citado servicio de grúa.

También exponía las circunstancias que se produjeron en la recuperación de su hijo y del trato recibido por los miembros de la policía local que intervinieron en los hechos.

Aunque el art. 292 .III.e) del Código de la Circulación (precepto no modificado por el Real Decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial), establecía que los gastos ocasionados por el traslado llevado a efecto o simplemente iniciado serán de cuenta del conductor y, subsidiariamente, del titular del mismo, también dispone que en los municipios que tengan previstas estas medidas, los derechos correspondientes al traslado y depósito deberán estar previamente establecidos en la correspondiente Ordenanza.

Por tanto, el Ayuntamiento de Reus tenía que haber contemplado en una ordenanza fiscal estos supuestos, regulándose las respectivas tasas que se han de abonar.

Sin embargo, el mismo art. 292 III, en su letra c), dispone que «la retirada del vehículo se suspenderá en el acto si el conductor u otra persona autorizada comparecen y adoptan las medidas convenientes», de donde se puede deducir que, el caso planteado, no era procedente que la grúa municipal condujese el vehículo al depósito municipal, máxime cuando dentro del mismo iba un niño de corta edad.

Por otra parte, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en sentencia de 6 de noviembre de 1989, consideró que la tasa que se cobraba en el municipio de Barcelona por la prestación del servicio de inmovilización de un vehículo debía seguirse el trámite previsto en la Ley General Tributaria para el cobro de los tributos, por lo que no era ajustado a derecho exigir el pago del importe del servicio como requisito previo para recuperar el vehículo.

La descripción de los hechos por el ayuntamiento fue la siguiente:

«El día 16 de enero de 1990, ante la situación provocada por el Sr. ..., propietario de un coche que debía ser retirado por la grúa, intervino un coche patrulla de la policía local, a los efectos de contrastar las diferentes posturas del agente que detectó la infracción originada por el vehículo denunciado y su titular. Mientras se producían las discusiones el Sr. ... había introducido a su hijo en el interior del vehículo, y él se mantenía entre la grúa municipal y su coche, negándose a hacer efectivo el importe del servicio, al tiempo que se negaba a sacar a su hijo del interior del vehículo, manifestando que si se retiraba el repetido coche presentaría denuncia por secuestro de su hijo.

Ante la actitud del Sr. el responsable del servicio dio orden de desplazar el vehículo a los efectos de normalizar la circulación del lugar en que se hallaban, a lo cual el Sr. ... respondió subiéndose a la parte trasera de la grúa, reiterando sus amenazas de denuncia. Una vez descendió del vehículo manifestó su intención de dirigirse a la comisaría de la policía nacional, para presentar la denuncia por secuestro, cosa que efectivamente hizo, dejando al niño en el lugar de los hechos.

En consecuencia, los agentes de la policía local actuantes, cogieron al niño, y a su vez, lo trasladaron a la citada comisaría, procediéndose a formalizar denuncia contra el Sr. ... por desobediencia a la autoridad y alteración de la circulación y el orden. Por otra parte, no se admitió la denuncia por secuestro que intentaba presentar el indicado Sr. el cual manifestó su intención de presentarla ante el correspondiente juzgado.

De los hechos acaecidos, se han derivado Diligencias Previas número 45/90, seguidas ante el Juzgado de Instrucción número 1 de los de Reus, estándose pendiente de celebración del correspondiente juicio de faltas.»

### 13.7.6. *Equipamiento comunitario local. Casos de insuficiencias*

Son muy numerosas las quejas sobre deficiencias en la prestación de servicios mínimos municipales, cuyo carácter obligatorio, a tenor de las determinaciones del artículo 26 de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, choca con la escasez de recursos económicos de los pequeños municipios y de la insuficiencia de los planes de obras con que las diputaciones provinciales y comunidades autónomas, con carácter supletorio, pretenden paliar este tipo de carencias.

Así, en la queja 8915796, sobre falta de alumbrado y asfaltado en una barriada de Peñarroya-Pueblonuevo, Córdoba, dirigimos a su ayuntamiento, que aceptó y colaboró con la institución de forma encomiable, la siguiente sugerencia:

«En su mencionado y completo informe, decíamos a dicha corporación local, expone la deficitaria situación de la hacienda municipal, dadas las circunstancias socioeconómicas en las que se ve inmersa la población.

Así, alude a que el ayuntamiento debe atender a la prestación de unos servicios e infraestructura de una localidad que tuvo más de 35.000 habitantes cuando en la actualidad viven menos de 15.000 personas, de las que un alta porcentaje es población pasiva.

Igualmente, expone las actuaciones que se están llevando a cabo en los últimos años para paliar las deficiencias denunciadas en la queja, que demuestran el esfuerzo realizado por ese ayuntamiento por resolver los problemas más perentorios de esa población.

Comprendemos las circunstancias reales que se dan en esa ciudad y los escasos medios con que cuenta la administración municipal para hacer frente a las obligaciones impuestas a todos los ayuntamientos por la normativa sobre régimen local vigente. No obstante, hemos de manifestar que el alumbrado público y la pavimentación de las vías públicas son unos servicios mínimos que debe prestar cualquier ayuntamiento, siendo tan esenciales que, en la distribución de los recursos, han de tener un carácter prioritario, máxime cuando éstos son escasos.

A este respecto hay que recordar que, si bien el artículo 26.2 de la Ley 7/85, de 2 de abril, permite que los municipios soliciten de la comunidad autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan según su población cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios, también es cierto que en el apartado 3 se señala la vía de atender a las necesidades básicas de los vecinos por medio de la asistencia de las diputaciones y sus planes provinciales de obras y servicios.

En algunos casos, también se pueden prestar esos servicios mínimos obligatorios, con elevada disminución de costes, a través de la asociación con otros municipios, tal y como previene el mismo artículo 26 en su apartado 1, y los artículos 44, rr d) y 57 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local principalmente.

Las anteriores vías indicadas pueden ser utilizadas de forma complementaria a las que ya viene haciendo uso esa corporación para atender a las demandas de los vecinos de la barriada “Virgen de la Luz y otras”.»

La queja 8905246, planteaba la carencia de los mínimos servicios municipales, tales como caminos, teléfono y alumbrado públicos, etc. en una entidad local menor dependiente del municipio Fuente El Fresno, de Ciudad Real. En la respuesta que dio el ayuntamiento se manifestaba, entre otras precisiones, que se intentaba prestar los mismos con la mayor dignidad posible para que redunden en una mejor calidad de vida de los vecinos de este municipio. Pero ni aun en lo que es núcleo con una población de 3.700 habitantes estos servicios están plenamente garantizados debido a los escasos recursos presupuestarios de que dispone el ayuntamiento, el cual dentro de sus posibilidades intenta

coordinar de la forma más racional servicios, necesidades y recursos presupuestarios; teniendo presente que aparte de Fuente El Fresno, (núcleo) están las entidades locales menores de Ballesteros, Charco del Tamujo y el diseminado tanto de Fuente El Fresno, como entidades menores.

Como consecuencia de todo lo anterior, el ayuntamiento mencionaba la insuficiencia del apoyo que al respecto deben prestar las diputaciones provinciales: artículos 26.3, 33, 2.d), y 36.1.a) de la Ley de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril, y 30 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, R.D. Legislativo 751/1986, de 18 de abril.

Asimismo, alegó a la posibilidad de que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado asignaciones complementarias para la realización de los servicios públicos municipales previstos en la ley, mencionando en particular el artículo 116 de la Ley de Haciendas Locales 39/1988, de 28 de diciembre, que dispone:

«Cuando un municipio, con la utilización de las normas financieras reguladas en la presente Ley, no pudiera prestar adecuadamente los servicios públicos municipales obligatorios, los Presupuestos Generales del Estado, podrán establecer, con especificación de su destino y distribución, una asignación complementaria, cuya finalidad será la de cubrir insuficiencias financieras manifiestas. »

Finalmente, y entre otras varias, la número 8812465, de San Emiliano, Allende, Asturias; la 8912582, de Terroso, Zamora; la 9010634, de San Bartolomé de Tirajana, Gran Canaria; y la 9011672, de La Lama, Pontevedra; planteaban idénticas denuncias de insuficiencia o total carencia de servicios de alcantarillado y saneamiento, pavimentación de calles, abastecimiento de agua potable domiciliaria, defectuoso estado de caminos vecinales, teléfono público, etc.

Cuestiones, todas ellas, que incitan al Defensor del Pueblo a reiterar una mayor atención, financiera y técnica, por parte de las Diputaciones provinciales, comunidades autónomas y Estado, a los pequeños núcleos de población y municipios medianos de nuestro país. La aplicación del principio de solidaridad interterritorial, consagrado en el artículo 2 y 138.1 de la Constitución, así lo exige.

#### *13.7.7. La notificación de los actos administrativos y otras cuestiones jurídico-administrativas. Ayuntamiento de Madrid*

Con fecha 9 de octubre de 1985, la formulante de la queja 8810787 dedujo recurso de alzada contra la resolución del Ayuntamiento de Madrid, por la que se le imponía una sanción de tráfico.

Como quiera que no recibiese contestación a su recurso y sin embargo sí le fuese notificado el requerimiento de pago de la multa, formuló queja ante esta institución en octubre de 1988, dando lugar a su admisión y consiguiente petición de información al Ayuntamiento de Madrid.

Tras sucesivos trámites, el Ayuntamiento de Madrid emitió informe en el que manifestaba:

1.º La queja admitida por el Defensor del Pueblo no reúne los requisitos exigidos por el núm. 1 del artículo 15 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por haber transcurrido con exceso el plazo máximo de un año a partir del momento en que tuviera conocimiento de los hechos objeto de la misma.

2.º Después del tiempo transcurrido, solamente se puede confirmar la resolución del recurso de alzada, la cual fue notificada a la interesada mediante correo certificado, como todos los recursos que se tramitaban en aquella fecha. Sin embargo, no existe constancia de su recepción.



El mencionado informe dio lugar a la formulación de un primer recordatorio de deberes legales de esta institución, en el cual se respondía a la primera de las cuestiones en el sentido de que si bien el artículo 15 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo establece el indicado plazo de un año para la formulación de la queja, una interpretación sistemática de la propia Ley sobre la base de sus artículos 1, 9 y 19, y del artículo 1.0 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, conduce a la conclusión que éste está facultado para investigar cuantas actuaciones administrativas estime oportunas, de oficio o a instancia de parte, sin que esté sujeto a mandato imperativo alguno ni tenga por qué recibir instrucciones de ninguna autoridad, desempeñando sus funciones con autonomía y según su criterio; siendo por tanto el Defensor quien ha de decidir sobre la procedencia o no de la tramitación.

En relación con el segundo punto antes aludido, se recordó que, en virtud del artículo 79.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo y del artículo 194 del Reglamento de Organización, Régimen Jurídico y Funcionamiento de las Corporaciones locales, la notificación constituye la «conditio iuris» sustantiva de la eficacia externa (para el interesado) del acto administrativo y por tanto garantía para el mismo, siempre que cumpla los requisitos del artículo 79.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 311 del Reglamento de Organización, Régimen Jurídico y Funcionamiento de las Corporaciones locales.

Puesto que el ayuntamiento no podía acreditar la recepción de la resolución y la interesada alegaba en su escrito de queja que no se le había notificado el recurso de alzada, esta institución sugirió al Ayuntamiento de Madrid que notificara a la interesada la resolución del recurso de alzada en aplicación del artículo 94.3, 79 y 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

El recordatorio de deberes legales formulado dio lugar a la emisión de un nuevo informe de 24 de octubre de 1989 por el Ayuntamiento de Madrid, en el que se insistía, pero no se acreditaba, que la resolución del recurso había sido notificada a la formulante.

Por otra parte, se añadía en el informe que aún en el supuesto de no haberse recibido la resolución no se había producido indefensión por cuanto:

a) Los artículos 54 y 58.2 de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa permiten la formulación de un recurso contencioso administrativo transcurrido un año desde la interposición del recurso administrativo en caso de silencio.

b) La interesada fue, efectivamente, notificada en fase de apremio, sin impugnar la providencia y abonando la deuda en período ejecutivo lo que implica un acto consentido.

Finalmente, el ayuntamiento «aún reconociendo el incumplimiento formal de los artículos 79 y 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo» afirmó que la notificación de la resolución, dado el tiempo transcurrido, daría lugar a una más que probable prescripción de la sanción, lo que dejaría impune la conducta infractora.

Las alegaciones efectuadas por el ayuntamiento no fueron compartidas por esta institución, por las razones antes expuestas.

En especial, debe reseñarse que no puede compartirse la invocación por parte del ayuntamiento de un acto consentido por la particular, ya que desde la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 1988, es unánime la jurisprudencia que afirma que la desestimación presunta es una ficción legal que no excluye el deber legal de resolver y que aún transcurrido el plazo de un año cabe reabrir los plazos por vía de petición de resolución del recurso desestimado por silencio, conduciendo una interpretación de signo contrario a una denegación del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución española.

Por otra parte, el hecho de que en vía de apremio haya sido abonada la deuda tampoco implica un acto consentido, ya que el acto de ejecución tiene su base en una prerrogativa de autotutela

diferente e independiente del acto declarativo. En este sentido es clara la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que en el fundamento 5.º de la Sentencia 204/1987, de 23 de diciembre, afirma que «este acto expreso de ejecución implica al mismo tiempo una reiteración del acto resolutorio del que trae causa, que no puede entenderse consentido y, en consecuencia, reabre los plazos legales de impugnación también de dicho acto resolutorio sin que pueda aplicarse la excepción del acto confirmatorio de otro anterior consentido y firme».

## 14. PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

### 14.1. *Cuestiones Comunes*

Tras la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional en relación con la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, se ha producido, que duda cabe, una clarificación considerable en el panorama variado y múltiple del personal al servicio de las administraciones públicas.

Hacíamos notar en nuestro informe correspondiente a 1989 que la problemática que afecta al personal de las administraciones públicas difícilmente puede sufrir variaciones en el breve plazo de tiempo que media entre un informe anual y el siguiente. Por este motivo nuevamente hemos de reiterar aquí lo ya dicho en informes anteriores y confirmar que las quejas individuales presentadas hacen referencia a problemas ya detectados tiempo atrás y que o bien no han sido resueltos o bien son los normales en la gestión de una estructura tan extensa como la que forman las distintas administraciones públicas.

A nadie se le oculta que seleccionar, formar, asignar puestos de trabajo y tareas concretas, respetar los derechos y exigir el cumplimiento de las obligaciones de un colectivo millonario de personas no es tarea fácil. Claro que ello no elimina la exigencia de que, tal y como ordena el artículo 103 de la Constitución, aplicando el principio de eficacia se vayan eliminando los problemas detectados.

En cualquier caso, sirva este preámbulo para significar que siguen recibándose quejas que afectan a casi todos los aspectos de la vida profesional del personal al servicio de las administraciones públicas, aspectos sobre los que esta institución elude pronunciarse, salvo que afecten a los principios consagrados en el ya citado artículo 103 de la Constitución o al principio de igualdad en el acceso a funciones y cargos públicos, siendo el principal motivo de intervención la falta de respuesta expresa a las reclamaciones efectuadas por los interesados.

Sólo un par de cosas más en este momento.

Primero, hacer notar que se han incrementado considerablemente las quejas planteadas por colectivos de funcionarios que ven con temor el proceso ya iniciado de funcionarización del personal laboral de las distintas administraciones. Desde luego, esta institución no va a plantear obstáculos a una actuación legal que se orienta a cumplir la sentencia del Tribunal Constitucional en el recurso interpuesto contra la Ley 30/1984, y en este sentido informa a los interesados; pero sí queremos dejar constancia de esta preocupación latente en un elevado número de funcionarios que puede generar tensiones y enfrentamientos indeseables y hacer hincapié en la necesidad de que un proceso de esta envergadura se efectúe con objetividad y mesura, respetando los derechos de los funcionarios y tomando como norte el mejor servicio a los intereses generales desde la óptica de la legalidad y la eficacia.

Finalmente, la otra cuestión a anotar aquí hace referencia a los servicios postales y de telecomunicación o, mejor dicho, al personal a su servicio.

Han sido frecuentes las quejas del colectivo de personal funcionario de Correos y Telégrafos a causa de las múltiples vicisitudes sufridas por la Ley 75/78, de Cuerpos de Correos y Telecomunicaciones, en lo que se refiere a la efectiva aplicación de sus preceptos. Como es sabido el desarrollo reglamentario de esta ley, no muy afortunado, ha sido objeto de varios recursos contencioso-administrativos cuyo resultado ha obligado a la administración a reiniciar varias veces el proceso de ordenación de estos cuerpos y escalas.

Tratándose como se trataba de temas en los que estaba interviniendo la jurisdicción competente, nos hemos abstenido de actuar limitándonos a reseñar en algunos de nuestros anteriores

informes nuestra inquietud por el largo proceso de racionalización de este colectivo que ha de hacer funcionar un servicio público tan importante como el postal y de telecomunicación.

Hay, sin embargo, en este último período nuevos matices en las quejas que se reciben a los que vamos a prestar mayor atención y que de alguna manera se relacionan con el punto anterior de este apartado.

En efecto, se detecta una considerable inquietud entre el personal de Correos y Telégrafos respecto de cual vaya a ser su futuro profesional tras la reorganización prevista de estos servicios. Asimismo algunas quejas comienzan a orientarse hacia la organización y la calidad del servicio prestado y las deficiencias en medios materiales y humanos para llevarlo a cabo, conectándose esta problemática con la anterior al tener como origen el «impasse» previo a la reforma.

En cualquier caso la institución pretende en el futuro inmediato llevar a cabo un seguimiento particularmente intenso de las quejas en esta materia para conocer con precisión la situación actual y en su caso formular las recomendaciones o sugerencias que fueren precisas.

Al margen de lo anterior, hay algunas cuestiones sobre las que en el año al que se contrae este informe hemos intervenido y que pudiera ser de interés traer a colación aquí.

#### 14.1.1. *Paralización de las reclamaciones contra el reconocimiento de grado personal*

Una de las innovaciones que incorporó la Ley 30/1984, a la función pública fue arbitrar un sistema más o menos homogéneo de promoción profesional de los funcionarios públicos. Entre los mecanismos fundamentales de dicho sistema se encuentra el denominado grado personal que se adquiere, según el texto de la ley citada, mediante el desempeño de uno o más puestos del nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción.

La adquisición de un determinado grado personal conlleva que el funcionario goce de la estabilidad que se deriva de tener garantizado el desempeño de un puesto de trabajo de un nivel igual, en términos generales, al del grado personal que tenga consolidado. Ello evidentemente genera independencia en los funcionarios públicos que conocen el nivel de los puestos de trabajo que están abocados a desempeñar y les asegura un cierto grado de estabilidad económica en la medida en que el complemento de destino se atribuye a los puestos de trabajo en función del nivel que estos tengan asignado.

Como cabría esperar, las asignaciones iniciales de grado personal a los funcionarios tras la aprobación de la Ley 30/1984, ha generado un cierto volumen de reclamaciones fundamentadas en su mayoría en el desacuerdo de los interesados con el grado personal atribuido en razón de los puestos de trabajo desempeñados hasta ese momento.

Con una cierta frecuencia se han recibido en esta institución constitucional quejas de funcionarios públicos que habiendo solicitado la revisión del grado personal que les había sido asignado, ven transcurrir el tiempo sin que recaiga resolución expresa a su reclamación. Planteada Queja ante los organismos competentes instándoles a la resolución de las solicitudes de revisión efectuadas, la respuesta coincidente de estos órganos de gestión era que de, acuerdo con la disposición transitoria séptima. Dos de la Ley 30/1984, no resultaba posible dictar resolución por no contarse con el informe preceptivo de la Comisión Superior de Personal.

Ante esta situación y en concreto con ocasión de la queja 9019180, solicitamos información al Presidente de la Comisión Superior de Personal a fin de que pusieran en nuestro conocimiento los motivos por los que dicha Comisión no estuviese emitiendo los informes preceptivos que le eran solicitados y las perspectivas de solución que hubiese en el problema planteado.

Pues bien, en una reciente comunicación suscrita por el Ministro para las Administraciones Públicas, se nos comunica que, efectivamente, existe un cierto número de solicitudes de revisión del

grado personal pendientes de informe por la Comisión Superior de Personal y que la mayoría de estas peticiones se basan en discrepancias de los interesados respecto de la fecha inicial de reconocimiento de grado establecido en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, esto es, el 1 de enero de 1985.

Sin embargo, la falta de emisión de informes por parte de la Comisión Superior de Personal vendría motivada porque la disposición transitoria séptima de la citada Ley no permitía una solución individualizada de este problema, motivo por el cual, según nos informa el Ministerio para las Administraciones Públicas «ha sido necesario posponer la emisión de los correspondientes informes hasta la aprobación de la Ley 33/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, cuyo artículo 33 establece como fecha inicial para la adquisición de grado personal de los funcionarios de carrera, la de 5 de julio de 1977, facilitándose de esta forma a los departamentos ministeriales competentes el criterio para resolver este tipo de reclamaciones. Al mismo tiempo, se suprime el trámite de informe previo de las solicitudes por la Comisión Superior de Personal».

Así pues, por esta doble vía, modificación por un lado de la fecha inicial para la adquisición de grado personal de los funcionarios de carrera y, por otro, la supresión del trámite de informe previo de las solicitudes para la Comisión Superior de Personal, entendemos que el problema ha quedado satisfactoriamente resuelto.

#### 14.1.2. *Reconocimiento de grado personal entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas*

A lo largo del pasado año 1990, se plantearon ante esta institución constitucional algunas quejas de funcionarios públicos que, pese a versar sobre problemas particulares, ponían de manifiesto con frecuencia la existencia de un problema de carácter general también relacionado con la promoción profesional de los funcionarios públicos y, en particular, con el reconocimiento de grado personal. En concreto, en algunas de estas quejas, 9015999, 9025534, se planteaban las dificultades con las que se encontraban los funcionarios a los que alguna comunidad autónoma había reconocido un determinado grado personal cuando, con ocasión de su incorporación a la Administración del Estado, solicitaban el reconocimiento e inscripción en el Registro Central del grado personal que les había sido reconocido en la comunidad autónoma en la que hubiesen estado prestando servicios.

En un primer momento esta institución constitucional solicitó informe al Ministerio para las Administraciones Públicas respecto de este problema recibiendo la comunicación que a continuación se transcribe.

«... El reconocimiento de grado entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas plantea una serie de problemas que se derivan de la no coincidencia de los respectivos intervalos de nivel atribuidos a cada grupo de titulación.

Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que el artículo 21 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en la redacción dada al mismo por la Ley 23/1988, de 28 de julio, establece que el Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas determinarán los intervalos que corresponden a cada grupo. Esta facultad es coherente con la competencia de ambas instancias, estatal y autonómica, para organizar su propia función pública, de forma que la solución del problema que se plantea en esta queja debe ser fruto de un acuerdo de carácter general entre la Administración del Estado y las Administraciones Autonómicas.

A este respecto, la Comisión Superior de Personal, en su sesión del 7 de marzo pasado, informó favorablemente una propuesta de la Dirección General de la Función Pública relativa al reconocimiento recíproco de grados personales de los funcionarios de la Administración del Estado y

de las Comunidades Autónomas que será debatida en la Comisión de Coordinación de la Función Pública con el fin de alcanzar un acuerdo de homologación.

Del desarrollo de estas conversaciones y del resultado de las mismas se informará puntualmente a esa institución.»

Pues bien, en cumplimiento del compromiso adquirido por el Ministerio para las Administraciones Públicas de informar respecto del resultado de las conversaciones antes mencionadas, mediante nuevo escrito que tuvo entrada a finales de octubre de 1990 se nos comunicaba:

« ... La Comisión de Coordinación de la Función Pública se reunió el pasado 20 de septiembre. Entre los acuerdos tratados en la misma se encuentra un acuerdo informal para resolver los problemas derivados de la falta de homogeneidad de los intervalos de niveles, establecidos por las legislaciones autonómicas y estatal.

Este primer acuerdo consiste básicamente en el siguiente:

1.º Cuando sea coincidente el intervalo establecido por el Estado y la C.A. y el funcionario que solicite el reingreso tenga como grado consolidado el correspondiente a uno de los niveles incluidos en el intervalo, será adscrito a un puesto de igual nivel al de la administración de origen.

2.º Si un funcionario tiene consolidado un grado superior a los comprendidos en el intervalo establecido para el grupo de titulación del cuerpo al que pertenezca, se le asignará un puesto de trabajo cuyo nivel de complemento de destino será igual al máximo de dicho intervalo.

3.º Si, por el contrario el funcionario que reingresa tiene reconocido en la administración de procedencia un grado personal inferior al mínimo del intervalo establecido para su grupo, se le destinará a un puesto de trabajo de idéntico nivel al grado consolidado.

Para formalizar este acuerdo la Dirección General de la Función Pública ha dirigido, el pasado día 19 de octubre, un escrito a todas las Comunidades Autónomas en el que se recogen los criterios acordados, por lo que este centro directivo prevé que el problema estará solucionado hacia mediados del próximo mes de noviembre.

Esta solución transitoria es compatible con el objetivo de llegar a un acuerdo sobre la homologación total o mayoritaria de los intervalos de niveles.»

A nuestro entender, la solución provisional a que se ha llegado resulta satisfactoria y entendemos que resolverá los problemas puntuales planteados hasta el momento a los funcionarios públicos afectados; no obstante, entendemos que sería muy conveniente que entre la Administración del Estado y las administraciones de las comunidades autónomas se consiga finalmente llegar a un acuerdo sobre homologación de los intervalos de nivel mediante el cual se impida que este mismo problema vuelva a resurgir en el futuro.

#### 14.1.3. *Compensación de la pérdida de poder adquisitivo de los empleados públicos*

Los expedientes 8918867, 9004122, 9028289, entre muchos otros, versan sobre un problema común: la disconformidad de determinados funcionarios públicos que, considerándose plenamente afectados por la pérdida de poder adquisitivo cuya compensación se prevé en algunas disposiciones legales, no han podido ser beneficiarios de las mismas.

Como es sabido, mediante el Real Decreto Ley 3/1989, de 31 de marzo, se preveía para el personal funcionario y estatutario una paga no consolidable para ejercicios futuros y determinada en

su cuantía en función del grupo de clasificación o, en su caso, del índice de proporcionalidad y multiplicador que correspondiese a cada funcionario y, de acuerdo con una tabla establecida por la propia ley.

De particular incidencia para el tema aquí tratado es que el punto 2 del art. 17 del citado Real Decreto Ley determinaba que dicho pago se devengaría con referencia a la situación y derechos del funcionario a 31 de diciembre de 1988, si bien en el caso de que los servicios prestados durante 1988 fuesen inferiores al año, o se hubiese realizado una jornada inferior a la normal, el importe de la paga se reduciría proporcionalmente.

Pues bien, fueron numerosas las quejas de funcionarios que habiendo estado en activo parte del año 1988 en la Administración del Estado y habiendo cesado en ese mismo año en esa situación, bien por haber pasado a la situación de pasivo o bien por haber pasado a prestar servicio a alguna comunidad autónoma, veían como era negado su derecho a percibir, siquiera proporcionalmente al tiempo de servicios prestados en el Estado, la paga extraordinaria para compensar la pérdida de poder adquisitivo que efectivamente habían sufrido en sus patrimonios.

Esta institución se interesó por el asunto y llegó a las conclusiones que se contienen en el texto transcrito a continuación, texto este que constituye el núcleo esencial de la respuesta que hubo de dar finalmente a las quejas planteadas en esta materia.

« ... Del análisis de la normativa vigente en la materia y de los informes que nos han sido remitidos, cabe concluir que en lo que afecta a su caso particular, no existe irregularidad alguna en el comportamiento de las administraciones públicas por cuanto las resoluciones de éstas han sido ajustadas a derecho, aun cuando comprendemos su disconformidad con el resultado de las mismas.

En efecto, el título IV del Real Decreto Ley 3/1989 determina cual es el personal al que ha de abonarse una paga no consolidable para ejercicios futuros en razón de la pérdida de poder adquisitivo durante el año 1988. Entre estos funcionarios no se incluyen los que están integrados en la Función Pública de alguna de las comunidades autónomas, según se desprende del art. 17.3 del Real Decreto Ley y de lo establecido en la disposición adicional tercera. uno, a tenor de la cual “lo dispuesto en el Título IV del presente Real Decreto Ley podrá también ser aplicado en sus respectivos casos al restante personal a que se refiere el art. 25,2 y 3 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre...”.

Como quiera que el art. 25.2.b) antes citado hace referencia precisamente al personal en activo no laboral al servicio de las administraciones de las comunidades autónomas y de los Organismos de ellas dependientes, necesariamente ha de concluirse que este personal no está incluido en el ámbito de aplicación del Real Decreto Ley 3/1989, en esta materia.

Por otro lado, el mismo art. 17 del Real Decreto Ley 3/1989, establece taxativamente que para aquellos funcionarios a los que dicho Real Decreto Ley es directamente aplicable “la paga indicada se devengará con referencia a la situación y derechos del funcionario a 31 de diciembre de 1988”.

La consecuencia de todo lo anterior es que las Comunidades Autónomas cuando han querido aplicar esta paga adicional y no consolidable al personal a su servicio han tenido que dictar las normas precisas para cumplir este objetivo. Ahora bien, las normas dictadas por las comunidades autónomas, ... o bien contienen sus propias previsiones al efecto de determinar el período de devengo o bien autorizan a los órganos competentes para dictar las medidas necesarias para la plena efectividad de las normas.

Así pues, los funcionarios a los que alude el núm. 3 del art. 17 del Real Decreto Ley 3/1989, perciben la paga adicional en función de la situación y derechos que ostentasen precisamente el 31 de diciembre de 1988, siendo obligado para el organismo competente el actuar de este modo.

Por el contrario, el personal no incluido en este apartado 3 del artículo 17 al que se haya extendido esta medida percibirá la retribución que proceda en los términos en los que tal extensión haya sido acordada.

Por ello, en su caso, la administración de la comunidad autónoma tan solo abona la paga adicional en proporción al tiempo de servicio que se haya prestado en la administración de dicha comunidad autónoma; por su parte la administración civil del Estado no reconoce su derecho a percibir cantidad alguna por este concepto dado que a 31 de diciembre de 1988 ya había pasado a prestar servicios en la Comunidad Autónoma, no prestándolos, por tanto, en la Administración civil del Estado.

Así las cosas, y aun cuando comprendemos su malestar, no nos resulta posible imputar a ninguna de las administraciones públicas implicadas un comportamiento ilegítimo en contra del cual pudiésemos dirigir nuestras actuaciones. Ello no obstante, sí consideramos que el juego de estas normas produce unos resultados no deseables en la medida en que el personal que en el año 1988 haya pasado a prestar servicios a comunidades autónomas ve, al menos parcialmente, mermada la cuantía de la paga adicional sin más razón objetiva que el tenor literal de las normas aplicables.

Por este motivo daremos cuenta a las Cortes Generales de la deficiencia detectada en nuestro próximo informe anual, al objeto de que sea ésta tenida en cuenta en la aprobación de futuras normas al respecto, si bien esta actuación no tendrá efectos respecto del Real Decreto Ley 3/1989, ni de las normas y actuaciones derivadas de éste. »

Cumpliendo, por tanto, con el compromiso adquirido de dar traslado a las Cortes Generales de la deficiencia detectada, procedemos a incluir el asunto en este apartado, si bien debemos hacer mención expresa a que, en el momento presente, se encuentran en tramitación algunas quejas similares a las aquí expuestas pero referidas al Real Decreto Ley 1/1990, de 2 de febrero, en el cual no existe la previsión que taxativamente recogía el art. 17 del Real Decreto Ley 3/1989, a pesar de lo cual parece que en algunos casos los órganos gestores no han modificado su criterio reproduciéndose el negativo efecto para los funcionarios el cual ha motivado su mención en este informe anual.

#### *14.1.4. Reconocimiento al personal funcionario de servicios previos prestado con carácter estatutario*

Con ocasión de la queja 8917142, hubimos de ponernos en contacto con la Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Ciencia y conocer la posición que mantenía la Intervención Delegada en este Ministerio respecto a que no resultaba posible reconocer los servicios previos prestados con carácter de personal estatutario al personal funcionario de la Administración pública.

En el caso particular que se nos planteaba, una funcionaria del cuerpo general auxiliar había visto como se denegaba su solicitud de que le fueran reconocidos determinados servicios prestados al Instituto Nacional de la Salud con carácter laboral en base a los criterios antes citados.

A nuestro entender, en este caso se estaban produciendo dos irregularidades simultáneas: por un lado, a la interesada se le denegaba el reconocimiento de estos servicios

sobre el criterio de que no resultaba posible reconocer servicios prestados con carácter estatutario a una funcionaria de carrera cuando, en realidad, no era éste el caso ya que la interesada había prestado sus servicios al Insalud mediante un contrato de carácter laboral; por otro lado, discrepábamos del criterio expuesto y entendíamos que sí resultaba procedente reconocer servicios previos con carácter estatutario a funcionarios de carrera.

Habida cuenta de lo anterior, y tomando en consideración que la Dirección General de Personal y Servicios se amparaba en el criterio manifestado por la Intervención Delegada del Ministerio de Economía y Hacienda, hubimos de solicitar a aquel centro directivo que nos pusiese de manifiesto su criterio propio sobre el tema debatido de manera que si no fuese coincidente con la



Intervención Delegada se hiciese uso de la vía del artículo 98 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria a efectos de elevar la discrepancia a la Intervención General.

Lamentablemente la siguiente comunicación recibida de la Dirección General de Personal y Servicios nos adjuntaba una nota de la Intervención Delegada poniéndonos de manifiesto de modo expreso que su contenido era plenamente asumido, no sólo por la Dirección General sino por el propio departamento. El contenido concreto de la nota de la Intervención Delegada se transcribe literalmente a continuación.

«Esta Intervención Delegada entiende y así lo viene aplicando, que de acuerdo con la Ley 70/1978 de 26 de diciembre, en su artículo 1.º se reconocen a los funcionarios de carrera los servicios previos indistintamente prestados en las administraciones que cita, Estado, Local, Institucional, de Justicia, Jurisdicción de Trabajo y Seguridad Social, como tales funcionarios de carrera, o como establece el número dos del citado artículo 1.º, los prestados en las esferas de dichas administraciones públicas en calidad de funcionarios de empleo (eventual o interino) y los prestados en régimen de contratación administrativa o laboral.

Asimismo, se determina en el artículo 2.º de la antes citada Ley, el valor que ha de darse al devengo de dichos trienios, y que corresponde a los del cuerpo, escala, plantilla o plaza con función análoga a las desempeñadas.

De lo expuesto se desprende, a juicio de esta Intervención Delegada, que la citada Ley 70/1978 no hace extensivo el reconocimiento de servicios previos, a quienes prestaron dichos servicios en régimen estatutario, y de ahí la oposición de esta Intervención a dichos reconocimientos.

De otra parte, el Real Decreto 118 1/1989, de 29 de septiembre, del Ministerio de Sanidad y Consumo, canaliza e instrumenta el caso contrario del citado anteriormente, es decir el reconocimiento de servicios previos prestados en administraciones públicas, al personal que actualmente está calificado como personal estatutario del Instituto Nacional de la Salud. Su consideración es distinta. El propio Real Decreto reconoce las características propias de dicho personal estatutario y de su sistema retributivo, distintas de las del personal funcionario de las administraciones públicas, valorando la cuantía de dichos trienios de acuerdo con la clasificación por grupos, previstos en el Real Decreto Ley 3/1987, de 11 de septiembre, sobre retribuciones del personal estatutario del Instituto Nacional de la Salud.

En resumen, entiende esta Intervención Delegada, que los servicios previamente prestados bajo la condición de personal estatutario, por su distinta cuantificación y calificación, no tienen cabida en el reconocimiento previsto por la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, ni pueden hacerse extensivos por un principio “mutatis mutandi”, dado el superior nivel jerárquico de la Ley 70/1978 respecto al Real Decreto 1181/1989.»

Como quiera que las argumentaciones contenidas en la nota que se ha reseñado no convencían en absoluto a esta institución constitucional que, al margen de suponer un perjuicio indebido para la interesada que en su momento había formulado la queja, contenían un criterio interpretativo que conducía según nuestro entender a un resultado injusto, nos vimos en la necesidad de formular la sugerencia que se transcribe con la que dábamos respuesta a la comunicación anterior recibida de la Dirección General de Personal y Servicios.

«... Tanto su escrito como la nota de la Intervención Delegada que nos acompaña, concluyen que no procede el reconocimiento de servicios previos al personal funcionario de carrera que lo solicite cuando estos servicios hubieran sido prestados en calidad de personal estatutario.

Al margen de que discrepemos de esta conclusión por las razones que más adelante se expondrán, entendemos que en el caso particular de la promovente de esta queja tal conclusión llevaría a que le fuesen reconocidos los servicios previos que pretende.

En efecto, tanto en nuestra comunicación inicial de 26 de enero pasado como en la siguiente de 30 de marzo, se aludía al dato concreto de que los servicios cuyo reconocimiento pretende la interesada habían sido prestados en una institución sanitaria del Insalud con un vínculo de carácter laboral.

Por otra parte, en el recurso de reposición que formuló la reclamante ante ese departamento se alude también al carácter laboral del vínculo en razón del cual prestó los servicios a reconocer, carácter laboral que asimismo figura en la certificación de servicios previos emitida por el Insalud en fecha 11 de febrero de 1988.

Por último, en los antecedentes de hecho de la resolución del recurso de reposición a que antes hemos hecho referencia se alude por dos veces al carácter laboral de los servicios prestados, reiterándose esta referencia en los fundamentos jurídicos de la resolución cuando en el tercero de ellos se manifiesta literalmente que los servicios que la interesada "... pretende que se le reconozcan en virtud de la Ley 70/78, corresponden a un vínculo de contrato laboral y no como funcionario de carrera".

Así pues, si por parte de ese departamento no se discute que los servicios a reconocer fueron prestados con vínculo laboral no se nos alcanza el motivo por el que se acepta el reparo formulado por la Intervención Delegada (que da lugar a la desestimación de la petición) de que los servicios de referencia tenían carácter "estatutario".

A nuestro entender, ante esta situación, o bien se motivan adecuadamente las resoluciones denegatorias con los argumentos en base a los cuales se considera que los servicios de Dña al Insalud tuvieron carácter "estatutario" y no "laboral", o bien se pone de manifiesto la disconformidad con el reparo de la intervención ante la Intervención General de la Administración del Estado, ya que, según se desprende de los informes remitidos a esta institución constitucional, por parte de ese centro directivo sí se consideran reconocibles los servicios previos prestados por un funcionario de carrera de la Administración del Estado a la Administración de la Seguridad Social con vínculo de naturaleza laboral, como sería el caso aquí tratado.

Pero no queremos limitarnos al caso concreto que dio origen a la tramitación de este expediente sino que entendemos necesario formular algunas objeciones a la información recibida de carácter más general.

Una numerosa y continua jurisprudencia viene declarando que al personal estatutario al servicio de instituciones sanitarias de la Seguridad Social le es de aplicación el art. 1.0 de la Ley 70/78. Así por ejemplo, para el caso del personal médico en concreto, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Social) de 11 de junio de 1987, en su fundamento jurídico tercero afirma:

"El dilucidar si los médicos que prestan servicio a la Seguridad Social son o no funcionarios, no ha sido un tema pacífico, al no existir la deseable unidad de criterio ni en la doctrina científica, ni en la jurisprudencia, como advierte la sentencia de la Sala de 19 de abril de 1986. En el presente caso el servicio asumido por los médicos al servicio de la Seguridad Social se rige por normas estatutarias, de acuerdo con lo establecido en el artículo 116.1 de la Ley General de la Seguridad Social, y su prestación se cualifica con una nota de dependencia 'sui generis', conforme dispone el artículo 3 del Decreto de 23 de diciembre de 1966, que aprueba el Estatuto Jurídico del Personal Médico de la Seguridad Social, distinta de la incluida en la relación laboral común; desbordando el contenido de la relación los efectos típicos del contrato de trabajo, como evidencia el artículo 27.4 del referido Estatuto, al poseer el médico facultades de decisión que suponen gastos a cubrir por las empresas y trabajadores, mediante cuotas y cotizaciones y el Estado con subvenciones. Ello acredita que la relación jurídica que vincula al médico con la Seguridad Social posee aspectos que rebasan los de la

relación laboral ordinaria y en la que trascienden efectos económicos y sociales que caen fuera de la esfera contractual tipificada en una zona precisa del ordenamiento.

El artículo 1.º de la Ley de 26 de diciembre de 1978 reconoce, entre otros, a los funcionarios de la Seguridad Social la totalidad de los servicios prestados en dichas administraciones tanto en calidad de funcionarios de empleo-eventual o interino-como los prestados en régimen de contratación administrativa o laboral; por lo que ha de incluirse en su ámbito de aplicación a los médicos al servicio de la Seguridad Social, dado que a lo expuesto se une el que reúnen las condiciones que el artículo 4 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964 señala para identificar a los funcionarios de carrera, pese a ofrecer determinadas notas peculiares: como prestar sus servicios a la Seguridad Social con carácter permanente, figurar en las correspondientes plantillas y percibir su sueldo o asignaciones fijas con cargo a las consignaciones de personal de presupuestos de la Seguridad Social, hoy incorporados a los del Estado. A lo expuesto no se opone la Ley 30/1984, de 2 de agosto, que afecta al personal al servicio de la Administración, en cuanto prevé a través de las normas específicas que anuncia la Disposición transitoria 4.<sup>a</sup>, la inclusión del personal médico de la Seguridad Social; y dado que, además, sus disposiciones tienen carácter supletorio para todo el personal al servicio del Estado y de las administraciones públicas no incluido en su ámbito de aplicación, según dispone el artículo 1-5.”

Esta línea jurisprudencial, que es constante, tiene su origen en la sentencia del Tribunal Supremo dictada en recurso en interés de ley de 2 de diciembre de 1974, en la que se concluía que la relación jurídica que vincula al personal sanitario con la Seguridad Social tiene, pese a sus peculiaridades, carácter asimilable al funcional.

La reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Social) de 20 de junio de este año, argumenta en este sentido que:

“... si se excluyera de su alcance” (del art. 1 de la Ley 70/78) “al personal vinculado a las Entidades Gestoras por una razón de naturaleza estatutaria, quedaría vacía de contenido la referencia que se hace a la S.S., a lo que ha de agregarse, a mayor abundamiento, que si bien la relación jurídica de tales funcionarios es estatutaria, un concepto amplio y extenso del funcionario público incluye obviamente al personal sanitario de la S.S. por cuanto tal condición se extiende a toda persona que ejerza o participe de una función pública de manera permanente, percibiendo las retribuciones oportunas de la Administración”.

Tan reiterada ha sido la jurisprudencia en el sentido de que el personal estatutario al servicio de las instituciones de la Seguridad Social se incluía en el ámbito de aplicación del art. 1 de la Ley 70/78 que la Administración ha sido condenada por temeridad cuando ha recurrido fallos dictados en este sentido como se refleja, por ejemplo, en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Social) de 26 de marzo de este año cuyo fundamento jurídico único dice:

“Al amparo del art. 152.1 RD 13 Jun. 1980, se interesa el examen del derecho aplicado en la sentencia de instancia, denunciando como infringido, aplicación indebida del art. 1 L. 70/1978 de 26 Dic., invocando a tal fin interpretación errónea del mismo precepto. Denuncia jurídica que no puede ser acogida pues la relación que une al Médico con la entidad gestora es de naturaleza estatutaria y, patente esta calificación, es plenamente aplicable, respecto de los sujetos afectados, personal médico de la S.S. en este caso, el art. 1 L. 70/1978 de 26 Dic., como en reiteradas ocasiones ha declarado el TCT en supuestos idénticos al de autos, valgan como ejemplo las SS 12, 21 y 29 Mar., 31 Mar y 5 Nov. 1987; de ahí que tras la entrada en vigor, el 1 Ago. 1982, según 13 Ago. 1979 de aquella Ley, deba reconocerse a los demandantes la totalidad de los servicios, tanto de interinidad como en prácticas, prestados a la Administración, y como el Magistrado de instancia lo ha interpretado así, es evidente que no se ha cometido la infracción denunciada en el recurso, lo que conduce al rechazo de este motivo y a la confirmación de la sentencia, debiendo hacerse extensiva esta confirmación, no sólo en cuanto a la cuestión de fondo, anteriormente analizada, sino en cuanto a la imposición de multa por

temeridad, pues la demandada, no obstante conocer la doctrina jurisprudencial antes mencionada, viene de manera obstinada y pertinaz, denegando los servicios de interinidad prestados por su personal médico, obligando, como se destaca con todo acierto por el Juez a que, a plantear demandas judiciales con la única finalidad de retrasar el reconocimiento de los derechos reclamados, con evidente y notorio perjuicio al justiciable, circunstancias todas ellas que justifican plenamente la imposición de la multa por temeridad, razones todas que conducen a la confirmación de la sentencia, previa desestimación del recurso.”

Ante esta continuidad jurisprudencial y “al objeto de facilitar el reconocimiento ordenado de servicios previos al personal estatutario del Insalud”, se consideró necesario “instrumentar un sistema homogéneo de cómputo y valoración de los correspondientes trienios, coincidente con el pactado con representantes de dicho personal, para solventar los problemas que ha venido presentando el cumplimiento de las sentencias ya dictadas y agilizar y simplificar el procedimiento de cómputo y cálculo de los trienios, en aplicación de la Ley 70/78, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración pública, atendiendo al criterio manifestado por los pronunciamientos del orden jurisdiccional social”, según expresamente manifiesta la exposición de motivos del Real Decreto 1181/89, de 29 septiembre, por el que se dictan normas de aplicación de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración pública al personal estatutario del Instituto Nacional de la Salud.

Así pues, tanto el ordenamiento vigente como la jurisprudencia más consolidada son coincidentes en que la Ley 70/78 incluye en su ámbito de aplicación al personal estatutario y los servicios previos de este tipo que tal personal haya prestado. Si por otra parte los funcionarios de carrera de la Administración del Estado están todos indudablemente incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley, no se nos alcanza por qué habría de negárseles a estos últimos funcionarios los servicios previos prestados a la Administración de la Seguridad Social con una relación de carácter estatutario.

No ignoramos que se plantean problemas prácticos para la adecuada valoración a efectos de trienios de los servicios que eventualmente se reconozcan (dificultad salvada para el personal estatutario por el Real Decreto 1181/89, antes citado) pero ello no puede justificar, en nuestra opinión, que se niegue a quien los haya prestado el derecho al reconocimiento de los servicios previos de carácter estatutario.

Pues bien, con carácter previo a adoptar las medidas que estimemos oportunas de entre las que nuestra Ley Orgánica reguladora prevé para aquellos supuestos en los cuales consideremos que el resultado que se deriva de la aplicación de la normativa vigente produce resultados injustos o perjudiciales para los administrados o que el criterio utilizado en la producción de los actos y resoluciones administrativas no es el correcto, estimamos necesario conocer la opinión de V.I. y de la Intervención Delegada en ese Departamento al respecto.

Por este motivo solicito a V.I. informe a esta institución constitucional sobre la posición de ese departamento en relación con los argumentos expuestos y se inste a la Intervención Delegada la emisión de un informe en igual sentido.

Al margen de lo anterior, en relación con el caso concreto de Dña. ..., y al amparo de lo que establece el art. 30.1 de la Ley Orgánica 3/198 1, de 6 de abril, reguladora de esta institución, se formula a V.I. la siguiente sugerencia:

Que se revise la decisión adoptada en el caso de Dña. ... tomando en consideración que los servicios prestados al Insalud lo fueron en régimen “laboral” y no “estatutario”, procediéndose a su reconocimiento si hubiera lugar a ello de acuerdo con el parecer manifestado por ese centro directivo a esta institución constitucional. »

Nos ha resultado muy satisfactorio haber recibido en fechas recientes nueva comunicación de la Dirección General de Personal y Servicios en la que se nos pone de manifiesto lo siguiente:

« ... 1.º En relación con el caso concreto planteado por la Sra. se acepta la sugerencia de esa institución y en consecuencia se procederá al reconocimiento de los servicios prestados por la misma en calidad de contratada laboral en el Insalud.

2.º Con respecto a los aspectos generales contemplados en el citado informe se ha solicitado de la Intervención Delegada que manifieste su opinión al respecto, remitiéndose el informe que emita tan pronto como obre en poder de esta Dirección General.»

En la actualidad nos encontramos a la espera de que nos sea remitido el informe que ha sido solicitado a la Intervención General sobre los aspectos generales contemplados en nuestra sugerencia, cuyo interés global ha motivado que se traiga a colación este tema en el presente informe

#### *14.1.5. Efectos económicos y administrativos de la estimación de recursos interpuestos por funcionarios que han participado en procesos de provisión de puestos de trabajo*

A menudo los funcionarios de carrera manifiestan ante esta institución constitucional su queja contra la resolución de los concursos para la provisión de puestos de trabajo en los que participan. En estos casos, se informa a los interesados que deben utilizar las vías de reclamación y recursos que la normativa vigente establece poniendo la institución los medios de que dispone a su alcance en el caso de que estos mecanismos de garantía no funcionasen adecuadamente y la tramitación de las reclamaciones o recursos sufriesen retrasos o irregularidades contrarios a la normativa vigente.

Ocurre sin embargo, en ocasiones, que estas quejas descubren la existencia de hábitos, comportamientos o interpretaciones de los órganos gestores de la Administración pública que, a nuestro entender, originan perjuicios indebidos a los funcionarios de carrera. En este caso está el supuesto tratado en el epígrafe y en el que se trataría sobre los efectos económicos y administrativos que deben asignarse a las resoluciones estimatorias de los recursos interpuestos por funcionarios que han participado en concursos para la provisión de puestos de trabajo.

Puede servirnos como ejemplo lo tratado en los expedientes 8813673 y 895505.

En estos casos, los funcionarios que acudían a nosotros habían participado en un concurso para la provisión de puestos de trabajo (cobertura baremada) de la Seguridad Social cuya resolución fue publicada el 30 de noviembre de 1988. A los funcionarios que obtuvieron destino en este concurso les fueron adjudicados los puestos de trabajo con efectos económicos y administrativos desde el 1 de marzo de dicho año. Sin embargo, los funcionarios que habían acudido a esta institución constitucional disconformes con el resultado del concurso habían interpuesto recurso el cual les había sido estimado adjudicándoseles sus puestos de trabajo mediante resolución de 28 de noviembre de 1988 y efectos de 1 de diciembre siguiente.

Alegaban los interesados, y así lo entendía esta institución constitucional, que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45.3 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, al haberse dictado la resolución estimatoria del recurso en sustitución de la que había resuelto el concurso para la provisión de puestos de trabajo, los efectos de aquél acto debían tener la fecha que correspondiese al acto sustituido.

En este sentido se formuló en su momento una sugerencia al Director General de Personal y Servicios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sugerencia que no fue aceptada por éste en base a un doble argumento: por un lado, el apartado 3 del artículo 45 tendría un carácter potestativo para la Administración habida cuenta que la literalidad de dicho precepto dice que «excepcionalmente podrá otorgarse eficacia retroactiva a actos cuando se dictan en sustitución de otros anulados...»; y,

por otra parte, debido a que la retroactividad en la eficacia de los actos sólo puede aplicarse cuando éstos no lesionen derechos o intereses legítimos de otras personas, circunstancia esta imposible de garantizar en el caso objeto de debate, dado que los puestos asignados en virtud de recurso a los funcionarios interesados podrían haber estado ocupados durante el período de tiempo que se reclama por otros funcionarios diferentes.

Como quiera que estas argumentaciones no convencieron a esta institución constitucional, se reprodujo la sugerencia formulada ante la Subsecretaría del Departamento, la cual también respondió negativamente, si bien admitía que respecto de algunos de los interesados en este asunto se había ordenado la eficacia retroactiva de los actos en base a haber obtenido los funcionarios implicados una sentencia favorable dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha.

Ante este estado de cosas y como quiera que todavía restaba un interesado sin obtener satisfacción a sus pretensiones, nos hemos visto en la necesidad de reproducir toda la problemática anterior ante el Ministro de Trabajo y Seguridad Social mediante el escrito que a continuación se transcribe y que entendemos aclara suficientemente la posición jurídica que esta institución mantiene en relación con este problema.

«Mediante nuestra anterior comunicación de 20 de junio pasado, poníamos de manifiesto ante la Subsecretaría del Departamento las siguientes consideraciones, en relación con las quejas tramitadas ante esta institución.

Primera: La pretensión de los promoventes de la queja era conseguir efectos retroactivos, tanto administrativos como económicos, de sus respectivos nombramientos, obtenidos como consecuencia de la estimación de los recursos interpuestos contra la resolución de la Subsecretaría de ese departamento, de 29 de febrero de 1988, por la que se resolvía la convocatoria de cobertura baremada de puestos de trabajo de la Administración de la Seguridad Social, efectuada por Resolución de 4 de diciembre de 1987.

Segunda: Alegaban al efecto que, en la fecha de la resolución recurrida se daban todos los supuestos de hecho necesarios para haber obtenido su nombramiento, sin haberlo conseguido, como consecuencia de errores únicamente imputables a la Administración convocante, en base a los cuales se interpusieron y se estimaron sus recursos de reposición, mediante resolución de 28 de noviembre de 1989 y efectos de 1 de diciembre siguiente.

Tercera: Asimismo, afirmaban que la retroactividad de efectos solicitada no lesionaría los derechos e intereses legítimos de otros concursantes argumentando como caso extremo el supuesto de D. ..., que desde marzo de 1988 estuvo desempeñando el puesto de trabajo, que finalmente le fue reconocido, de Jefe de Sección de Jubilación, Muerte y Supervivencia de la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Ciudad Real, al haberse declarado desierto en la resolución inicial impugnada.

Cuarta: En base a las anteriores consideraciones cabía deducir que la pretensión de los interesados se encontraba amparada en el art. 45.3 de la Ley de

Procedimiento Administrativo, toda vez que la Resolución de 28 de noviembre de 1988, favorable a los mismos se dicta en sustitución de la de 29 de febrero de 1988 que resulta anulada parcialmente, concurriendo además los presupuestos de actuación del referido precepto: existencia del supuesto de hecho en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto, y la ausencia de lesión de derechos o intereses legítimos de terceras personas.

Quinta: Frente a esta conclusión se argumentaba en los informes de referencia de la Dirección General de Personal, de un lado, un presunto carácter potestativo y no imperativo de la posible eficacia retroactiva de los actos de que aquí se trataba, y de otro lado, alegándose una presumible imposibilidad de garantizar la ausencia de lesiones de derechos o intereses legítimos de terceros.

Sexta: La primera objeción expuesta pugnaba con la interpretación doctrinal y jurisprudencial del precepto en cuestión que viene a mantener que en el mismo no se otorga una facultad potestativa a la Administración, que por otra parte carecería de justificación, sino que establece la excepcionalidad de la eficacia retroactiva de los actos administrativos en contra de la regla expresada en el primer párrafo del propio art. 45, que deberá aplicarse restrictivamente, pero siempre que se den con precisión todas las circunstancias previstas en la norma en cuestión.

Séptima: Más difícil de admitir resultaba la segunda objeción planteada, por cuanto que de los efectos retroactivos pretendidos por los promoventes, uno de ellos, los administrativos en nada podían perjudicar los derechos de terceros, y en cuanto a los económicos al menos habrían de sopesarse las distintas circunstancias que concurrieran en cada caso, sin que de la mayor o menor complejidad de las actuaciones necesarias para depurar cada situación, pudiese deducirse sin más, como se hacía por el órgano informante, la absoluta imposibilidad de garantizar la requerida ausencia de lesión de derechos o intereses legítimos de otras personas.

Por todo cuanto quedaba argumentado, esta institución resolvió formular a la Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social la siguiente sugerencia:

Que con observancia estricta de lo dispuesto en el artículo 45.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo se procediera a reconocer a los interesados los efectos retroactivos de sus respectivos nombramientos, desde el 1 de marzo de 1988, fecha de efectos de la Resolución inicial del proceso de cobertura baremada de puestos de trabajo de la Administración de la Seguridad Social.

La preceptiva contestación a nuestra resolución nos fue remitida mediante escrito núm. 287, de 5 de octubre pasado, cuyo contenido una vez detenidamente analizado, nos mueve a someter a V.E. las siguientes consideraciones:

En primer lugar, hemos de dar nuestra conformidad al apartado primero del referido informe por cuanto que, según se desprende del mismo, a los interesados aludidos en el mismo les han sido reconocidos los efectos retroactivos de sus nombramientos, en ejecución de la sentencia recaída en el recurso contencioso-administrativo interpuesto ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, y en consecuencia procedemos a concluir la tramitación del expediente 8813673, dando cuenta a los promoventes de todo lo actuado, según prevé el art. 31 de nuestra Ley Orgánica reguladora.

Por contra, hemos de cuestionar el contenido del apartado segundo relativo a la queja presentada por cuanto supone la no aceptación de nuestra sugerencia.

No vamos a repetir la argumentación de nuestra sugerencia, que damos aquí por reproducida, pero sí conviene insistir en la conclusión final, a que se llegó en su día, de considerar que la actitud de la Dirección General de Personal de ese Ministerio, al desestimar la pretensión de los promoventes de la queja, no contemplaba en su verdadera dimensión las posibilidades reparadoras que la Ley de Procedimiento Administrativo prevé para supuestos como los aquí planteados, en que ha sido la propia Administración la que ha producido el daño que se trata de corregir, al resolver el proceso de cobertura de puestos de trabajo, desconociendo los derechos preferenciales de los interesados, a quienes finalmente se les reconocieron al serles estimados sus respectivos recursos de reposición.

Únicamente cabe resaltar que semejante argumentación a la empleada en nuestra sugerencia ha servido al Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha para fundamentar sendas sentencias reconociéndoles a dos de los promoventes, los efectos retroactivos demandados, efectos que se le niegan al tercero que no acudió en su día a la vía contenciosa, alegándose una serie de objeciones de índole presupuestaria que según la conclusión del informe únicamente podrían ser salvadas mediando una sentencia judicial firme.

Dicha conclusión no puede ser admitida toda vez que una aplicación extensiva de la misma supondría privar de virtualidad las competencias que nos atribuye nuestra Ley Orgánica reguladora, y especialmente las contenidas en el art. 30.1, según el cual el Defensor del Pueblo, con ocasión de sus investigaciones podrá formular a las autoridades y funcionarios de las administraciones públicas competentes, advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas, frente a las cuales la propia Ley Orgánica del Defensor del Pueblo prevé la posibilidad de que la Administración afectada pueda ofrecer una justificación adecuada para no adoptar las medidas sugeridas por esta institución.

En ese sentido es cuestionable la justificación ofrecida por la Subsecretaría del Departamento, toda vez que los efectos administrativos demandados por el Sr. ..., no tiene trascendencia presupuestaria, y en cuanto a los económicos la propia técnica presupuestaria ofrece soluciones factibles para solventar estas situaciones sin necesidad de irrogar perjuicios a terceros ...

...por todo lo que antecede, y de acuerdo con lo previsto en el art. 30-2.º de nuestra Ley Orgánica reguladora, hemos resuelto poner en conocimiento de V.E., como máxima autoridad de ese departamento, todos los antecedentes del asunto, solicitando la remisión de un nuevo informe sobre la posibilidad de adoptar alguna medida adecuada al contenido de nuestra sugerencia, de conformidad con todo cuanto ha quedado argumentado.»

En el momento de redactar este informe estamos todavía a la espera de la respuesta que sobre este asunto estime oportuno remitirnos el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, si bien hemos considerado conveniente traer a colación todo ello en este informe por considerar que se trata de un problema de carácter general que, a nuestro entender, debía resolverse en el sentido que hemos puesto de manifiesto en la sugerencia que ha sido reseñada.

Al comienzo del epígrafe aludíamos a la existencia de algunos comportamientos o interpretaciones que, a nuestro entender, pueden originar perjuicios indebidos a los funcionarios de carrera, para centrarnos a continuación en determinados supuestos en que los perjuicios versaban sobre la determinación de la fecha de efectos de las resoluciones estimatorias de los recursos planteados en vía administrativa.

En otros casos algunos reclamantes ven desestimados sus recursos en base precisamente a una «mala práctica administrativa» que se configura como única causa de denegación dejando a los administrados en una situación de indefensión ante las reticencias de éstos para proseguir sus acciones ante la jurisdicción-contenciosa, vía desechada muchas veces por su extremada lentitud, este supuesto queda plasmado en la queja 8810518 que ponía de manifiesto los siguientes hechos:

Mediante Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 24 de junio de 1987, por la que se resolvía provisionalmente el concurso de traslado de Médicos Titulares, convocado por Orden de 23 de junio de 1986, se adjudicó al promovente una plaza en la zona de salud de Sanabria (Zamora), que había incluido con el núm. 127 en su lista de solicitud de vacantes.

Dado que el interesado pretendía fundamentalmente obtener una plaza en Zamora, se avino a la asignación provisional efectuada, ante la no adjudicación de ninguna de las tres plazas en la Zona de Salud de Campos de Lampreana, que tenía solicitadas con preferencia a la que se le atribuía provisionalmente.

Posteriormente, y mediante Orden de 27 de octubre de 1988, por la que se resolvía definitivamente el mencionado concurso, se le asignó la plaza de Escalada (Burgos), que tenía solicitada en el puesto 281 de su relación de vacantes, presentando la oportuna reclamación contra dicha adjudicación por entender que tenía preferencia respecto de otras plazas de Zamora, atribuidas a candidatos con menor puntuación.



Dicha reclamación fue resuelta por la Dirección General de Servicios del Ministerio de Sanidad y Consumo el 22 de junio de 1988, que no entró en el fondo del asunto, y denegó la pretensión del recurrente, en base a no haber presentado reclamación contra la asignación provisional de plaza, sin tener en consideración el hecho de que la inactividad del interesado se debía a su conformidad con la plaza que le había sido adjudicada provisionalmente.

Planteada en estos términos el objeto de la queja, esta institución resolvió tramitarla ante la Dirección General de Servicios del Ministerio de Sanidad y Consumo, por entender que la actuación de dicho órgano directivo no resultaba, en principio, ajustada a derecho.

En su preceptivo informe inicial, la mencionada Dirección General mantenía su postura en favor de la pretendida legalidad de la Resolución controvertida reiterando la tesis desarrollada en la misma, según la cual la inactividad del interesado frente a la resolución provisional del concurso, le inhabilitaba para recurrir frente a la resolución definitiva del mismo.

Dicho informe, dio lugar a nuestra comunicación de 27 de marzo de 1989, que concluía con la formulación al amparo de lo previsto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, de la siguiente sugerencia:

«Que en ejercicio de las facultades revisoras de sus propios actos, según lo prevenido en el artículo 110, siguientes y concordantes de la Ley de Procedimiento Administrativo, se proceda a anular la Resolución de esa Dirección General de Servicios, referenciada en el cuerpo de este escrito y, en su lugar, se dicte otra en la que entrando en el fondo de la reclamación planteada por el promovente de la queja, se resuelva lo que proceda, conforme al orden de prelación de los candidatos y a la valoración de los méritos baremables, según lo previsto en la Convocatoria del Concurso.»

Con fecha 11 de mayo de 1989 se recibió la preceptiva contestación a nuestra resolución, comunicándonos la no aceptación de la sugerencia formulada, alegándose en pro de dicha negativa diversas citas legales, doctrinales e incluso jurisprudenciales, a nuestro entender todas ellas de dudoso encaje cuando no claramente inaplicables al caso, lo que motivó nuestro nuevo escrito de 28 de julio de 1989, tendente a concretar en sus propios límites el objeto de la controversia, fijando la necesaria relación existente entre la base 6.1, y la norma final de la convocatoria del concurso de referencia cuyo texto, en esencia, fue el siguiente:

La citada base núm. 6.1 concedía un plazo especial de quince días, contados a partir de la publicación en el Boletín Oficial del Estado de la resolución provisional, al objeto de que los interesados pudieran formular contra la misma las reclamaciones que estimasen convenientes.

Dicho trámite no es sino una concreción del previsto con carácter general en el artículo 121 de la Ley de Procedimiento Administrativo del siguiente tenor literal:

«No tendrán consideración de recurso las reclamaciones contra resoluciones provisionales en que se haya concedido un plazo especial para formularlas. Solamente después de elevada a definitiva la resolución correspondiente, podrán interponerse contra ella los recursos que procedan.»

En definitiva, la reclamación contra una resolución provisional tiene un carácter puramente instrumental cuyo objeto es facilitar, por un lado, la gestión administrativa, y por otro, evitar que los administrados se vean obligados necesariamente, para defender sus derechos o intereses, a la

utilización de la más compleja y lenta vía de recurso, cuando los defectos o irregularidades que pudieran dar lugar a éstos se hayan detectado antes de la adopción de una resolución definitiva.

Como se ha dicho, el interesado no formuló reclamación contra la resolución provisional del concurso al habersele adjudicado una plaza que era de su conveniencia, aun cuando no fuese aquella que había solicitado en primer lugar. Sin embargo, la resolución definitiva modificó la asignación provisional de plazas, y es en ese momento procedimental cuando el reclamante, entendiendo que sus legítimos derechos estaban siendo lesionados, decide utilizar la vía del recurso contra un acto definitivo amparándose en la norma final de la convocatoria y el propio artículo 121 de la Ley de Procedimiento Administrativo arriba transcrito.

Entendemos que esta era la vía adecuada, según la interpretación literal de los citados preceptos, para la actuación del interesado y, asimismo, la vía a través de la cual la Administración pública habría debido pronunciarse, respecto de la corrección o incorrección de la resolución definitiva previamente adoptada.

Estos argumentos que, en su día, nos llevaron a la conclusión de que no se habían respetado las bases de la convocatoria y, por tanto, se había dejado en situación de indefensión al promovente de la queja, motivaron la formulación de la sugerencia antes referida y su posterior reiteración mediante la comunicación de 28 de julio de 1989,

con la advertencia de la posible adopción de las medidas previstas en el artículo 30.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.

No obstante y a tenor de las reiteradas manifestaciones de la Dirección General de Servicios acerca de las dificultades que podrían derivarse de la posible resolución estimatoria del recurso planteado por el promovente, y el consiguiente efecto «dominó», respecto de la asignación de plazas al resto de los candidatos, concluíamos dicha comunicación flexibilizando el contenido de nuestra sugerencia, de forma tal que pudiera ser cumplida sin que la solución adoptada condujera inevitablemente a la anulación de todo el concurso.

Con fecha 21 de noviembre de 1989 se recibe nuevo escrito de la Dirección General de Servicios, en el que sin entrar en ningún tipo de consideraciones sobre el fondo de la cuestión nos sugiere que sea esta institución constitucional la que se dirija a la Junta de Castilla y León para tratar de solucionar por vía transaccional el problema planteado. Dicha propuesta ~ respondida con fecha 5 de enero de 1990, poniendo en claro que tal iniciativa, lógicamente, debería corresponder al órgano que resolvió el recurso de reposición origen de la presente queja.

El 16 de abril de 1990 se recibió una última comunicación de la repetida Dirección General de Servicios, cuyo contenido nos movió a poner en conocimiento del propio Ministerio de Sanidad y Consumo los antecedentes de este asunto, así como las consideraciones que nos merece el último informe recibido cuyo argumento presuntamente decisivo era que «... el criterio seguido por el departamento en este tema es el mismo que errónea o acertadamente ha venido manteniendo en todos los concursos de traslado de sanitarios locales celebrados hasta la fecha».

En nuestra contestación resaltábamos la negativa trascendencia no sólo de argumentaciones de esa naturaleza, sino también el dilatado tiempo transcurrido en la tramitación de esta queja que se elevaba ya por entonces a más de dieciocho meses, lo que nos obligaba a dejar constancia de nuestra total discrepancia, no sólo con los argumentos (inexistentes) y método empleados para tratar las cuestiones debatidas, sino también por cuanto suponía de atentatorio del principio de seguridad jurídica, al conllevar la indefensión tanto del promovente de la queja como de todos aquellos otros a quienes se haya aplicado similar procedimiento.

En mérito a cuanto queda expresado, y al amparo de lo previsto en el artículo 30.2 de nuestra Ley Orgánica reguladora, se resolvió solicitar del mencionado Ministro la remisión de un informe sobre el particular, y más específicamente, sobre la legalidad del criterio sustentado por la Dirección

General de Servicios de dicho Ministerio, y sobre las posibles soluciones al caso concreto planteado en la queja.

El 14 de noviembre de 1990 se recibió la siguiente respuesta:

«Contesto a su escrito arriba referenciado relativo a la queja formulada por D. ... en virtud de la cual esa institución formula la sugerencia de que en ejercicio de las facultades revisoras y de conformidad con lo previsto en el artículo 110 y concordantes de la Ley de Procedimiento Administrativo, se anule la resolución de la Dirección General de Servicios del Departamento que resolvió el recurso de reposición formulado por el Dr. ... y en su lugar se dicte otra que entrando en el fondo de la reclamación planteada resuelva lo que proceda, conforme al orden de prelación de los candidatos y a la valoración de los méritos baremables, según lo establecido en la convocatoria del concurso.

Siguiendo en el ámbito de los hechos, la Dirección General de Servicios pone en conocimiento de esa institución que aceptar la sugerencia, anteriormente expuesta supondría:

— Efecto «dominó» sobre la totalidad del concurso. Existencia de al menos otro concursante en idéntica situación y con mejor derecho, el Dr.

— Transferencia en su día de las plazas de sanitarios locales a las distintas comunidades autónomas, concretamente, de la plaza en litigio, a la Junta de Castilla y León.

De cuanto se lleva expuesto, independientemente de que se compartan o no fundamentaciones en derecho, procede efectuar las siguientes consideraciones:

1. La revisión sugerida produciría inevitablemente una discriminación a favor del Dr. ... que conculcaría el artículo 14 de nuestra Constitución que consagra el principio de igualdad de todos los españoles ante la Ley; piénsese en todos aquellos que en idéntica situación procedimental a la del reclamante no ha acudido en queja ante esa institución.

2. Aconseja no acudir a la revisión sugerida, la desproporción existente entre los daños y perjuicios que ésta iba a causar a un colectivo de 3.294 concursantes, y la satisfacción de una sola pretensión, máxime cuando el interesado frente a la desestimación del recurso de reposición, pudo actuar ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

3. La flexibilización de la sugerencia es en realidad, así lo entiende este departamento, la vía transaccional a la que, evidentemente el Ministerio de Sanidad y Consumo queda abierto, si bien es precisa la conformidad de la Consejería competente de la Junta de Castilla y León dado que son plazas adscritas a la misma.»

A la vista del informe transcrito, y ante la actitud negativa a una eventual solución al caso planteado, esta institución decidió proseguir sus posibilidades de intervención acordando la inclusión de este asunto en el informe anual a esas Cortes Generales, decisión que ahora se lleva a efecto, por considerar que siendo posible una solución positiva de la queja, ésta no se ha conseguido, según se refleja con claridad en la comunicación dirigida recientemente al Ministro de Sanidad y Consumo, dándole cuenta de la resolución adoptada y que por su interés dejamos reproducida literalmente a continuación:

« La contestación recibida deja sin respuesta la primera de las cuestiones sobre las que se ha solicitado informe, al omitirse toda referencia al parecer de Ministro de Sanidad y Consumo sobre la legalidad del criterio sustentado por la Dirección General de Servicios de ese departamento, asunto

que se despacha simplemente con la ambigua afirmación de que el resto de las consideraciones que se efectúan en el informe, se formulan “... independientemente de que se compartan o no fundamentaciones en derecho...”

Pues bien, en derecho precisamente se fundamentaban nuestras argumentaciones y en derecho solicitábamos el parecer del citado Ministro, solicitud en modo alguno caprichosa, pues del contenido de la respuesta dependerá, en definitiva, no ya la solución del supuesto concreto aquí planteado, sino, y lo que es más importante, que las resoluciones de ulteriores concursos convocados por ese departamento se sigan produciendo con arreglo a un criterio, a nuestro entender, contrario a la legalidad vigente.

La ausencia de respuesta a esta primera cuestión adquiere mayor trascendencia a la vista del contenido de las tres consideraciones con las que concluye su informe, las cuales reflejan, en nuestra opinión, una actitud muy lejana a la que sería deseable respecto de esta institución constitucional por las razones que a continuación se exponen.

Nos sorprende y preocupa la primera de las conclusiones del referido Ministro, según la cual llevar a cabo “La revisión sugerida produciría inevitablemente una discriminación a favor del Sr. ... que conculcaría el art. 14 de nuestra Constitución que consagra el principio de igualdad de todos los españoles ante la Ley...” A este fin se nos invita a pensar” ... en todos aquellos que en idéntica situación procedimental a la del reclamante no han acudido en queja ante esta institución”.

El Ministro de Sanidad y Consumo no ignora que el Defensor del Pueblo tiene entre sus misiones fundamentales impedir que se produzcan situaciones atentatorias al principio de igualdad que la Constitución proclama. Consecuentemente, bajo ninguna circunstancia posible o imaginable esta institución puede proponer la adopción de una medida atentatoria contra tal principio, ni cabe presuponersele voluntad de hacerlo.

Sólo un error grave y pertinaz que contuviese en si mismo una mala apreciación del caso planteado, una inadecuada argumentación jurídica y una incorrecta propuesta de solución, todo ello al mismo tiempo, podría hacer posible que una recomendación o sugerencia del Defensor del Pueblo pudiera resultar contraria al principio de igualdad y aún así sólo en su resultado práctico y nunca en la intención con la que se formula.

En el presente caso, si el promotor de la queja alcanzase tras nuestra intervención una situación jurídica individualizada diferente de la de otros “en idéntica situación procedimental” estaría aconteciendo lo que a menudo sucede cuando, en razón de una sentencia firme, existen personas en idéntica situación (salvo en el hecho de haber acudido a los tribunales) que sobre objetos idénticos ostentan situaciones jurídicas individualizadas distintas, dependiendo de que el fallo judicial les afecte o no.

Cuando esto ocurre, como reiteradamente ha declarado el Tribunal Constitucional, no se atenta contra el principio de igualdad pues, por una parte, existe un fundamento objetivo que justifica la existencia de patrimonios jurídicos diferenciados (la resolución judicial firme) y, por otra, la razón de ser de la desigualdad no es otra que el restablecimiento de la legalidad vulnerada tras apreciarlo así el orden jurisdiccional competente, valor éste fundamental en todo ordenamiento jurídico que es necesario propiciar y no dificultar.

Siendo esto así, no podemos comprender cómo revisar una actuación, a nuestro entender ilegítima, resarciendo siquiera sea en parte el daño causado al patrimonio jurídico de quien ha acudido a nosotros, pueda considerarse como atentatorio al principio constitucional de igualdad. No cabe admitir, como en su jurisprudencia afirma el Tribunal Constitucional, que el principio proclamado en el art. 14 de la Constitución pueda exigir la igualdad en la ilegalidad impidiendo corregir siempre, y por cuantos medios resulte posible, las actuaciones que resulten contrarias al ordenamiento.

En ese sentido parece necesario hacer notar que la sugerencia formulada por esta institución no impide la posibilidad, al socaire de la revisión propugnada, de reconocer posibles mejores derechos de otros concursantes, aun cuando no hubieren acudido a nosotros para la defensa de sus intereses.

Por otra parte, la segunda de las consideraciones finales del mencionado Ministro concluye justificando la falta de aceptación de nuestra sugerencia por el hecho de que el interesado no acudiera a la jurisdicción contencioso administrativa demandando la satisfacción de su pretensión.

En ese sentido hemos de significarle que tal argumento resulta inaceptable de todo punto por cuanto supone, en definitiva, cuestionar la función que constitucionalmente tiene atribuida la institución del Defensor del Pueblo.

Dicha objeción nos obliga a recordar que esta institución, en cuanto comisionada de las Cortes Generales para la defensa de los derechos comprendidos en el título 1 de la Constitución, aparece configurada como un instrumento de fiscalización del respeto a la Constitución y a la Ley por parte de la Administración, y así el art. 9.1 de nuestra Ley Orgánica reguladora dispone que “El Defensor del Pueblo podrá iniciar y proseguir de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la administración pública y sus agentes, en relación con los ciudadanos, a la luz de lo dispuesto en el art. 103.1 de la Constitución, y el respeto debido a los derechos proclamados en su Título I”.

Tampoco parece ocioso recordar la amplitud con la que el referido art. 103.1 exige que la actividad de la administración pública se realice “con sometimiento pleno a la Ley y al derecho”, exigencia que como hemos tratado de demostrar no se ha cumplido en el presente caso.

Es cierto que la supervisión de la legalidad de la actuación administrativa está encomendada por la Constitución (art. 106.1) a los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, y por tanto corresponde al interesado en el uso de su libertad de actuación, elegir la vía que considere más oportuna para ejercitar su acción, aún a sabiendas del distinto alcance de las resoluciones que pudiera obtener en reconocimiento de su pretensión, según cual fuere la vía escogida.

También es notorio que nuestras resoluciones carecen de fuerza ejecutiva, a diferencia de lo que sucede con las sentencias judiciales firmes, pero no por ello resulta admisible la negativa a poner en práctica nuestra sugerencia alegando, como causa para ello, que el interesado debería haber recurrido a la vía judicial.

Finalmente, y en relación con la última de sus consideraciones finales, hemos de reiterar nuevamente que la posible solución transaccional al caso concreto sobre el que versa esta queja fue sugerida, en su día, por esta institución, haciéndonos eco de las repetidas manifestaciones de la Dirección General de Servicios, acerca de las dificultades que podrían derivarse de la posible resolución estimatoria del recurso planteado por el promovente, y el consiguiente efecto “dominó”, respecto de la asignación de plazas al resto de los candidatos, y por ello optamos por flexibilizar el contenido de nuestra sugerencia, de forma tal que pudiera ser cumplida sin que la solución adoptada condujera inevitablemente a la anulación de todo el concurso.

Tal solución requería, de un lado, la aceptación por parte de ese departamento del hecho, a nuestro juicio evidente, de que el procedimiento utilizado para la resolución de las reclamaciones y recursos derivados de la tramitación de los concursos de traslado de sanitarios locales resulta contrario a la ley y por tanto debe ser modificado, y, de otro, exigía una iniciativa en tal sentido del órgano que resolvió ilegalmente el recurso de reposición, origen de la queja, ante la Junta de Castilla y León por afectar a plazas adscritas a la misma.

Ninguno de tales presupuestos se ha cumplido por parte de dicho Ministerio, lo que confirma la actitud escasamente receptiva, distante de la que sería deseable y a la que antes hemos hecho referencia, cuyo fruto es la no aceptación de la sugerencia formulada por esta institución constitucional, impidiéndose, por tanto, una solución positiva de la queja planteada, manteniendo la validez de un criterio procedimental atentatorio contra las debidas garantías jurídicas de los

interesados en los procedimientos administrativos, y generador de indefensión en aquellos a quienes se aplica.»

Por este motivo, ha sido necesario incluir este asunto en el presente informe, si bien es éste un supuesto particular que no impedirá, estamos seguros, obtener, como viene siendo habitual, soluciones justas y adecuadas a los expedientes objeto de tramitación ante el Ministerio de Sanidad y Consumo.

#### 14.2. *Personal militar*

Se siguen recibiendo escritos de quejas de profesionales militares planteando diversas incidencias sobre su régimen de servicios y, en definitiva, sobre la situación funcionarial que les une con las Fuerzas Armadas.

No obstante, sigue siendo común la comparecencia ante esta institución de las esposas y otros familiares de los interesados, quizá por un cierto desconocimiento de los militares profesionales de que les asiste el derecho constitucional y legal de dirigir sus quejas al Defensor del Pueblo, directamente, sin que se siga contra ellos ningún tipo de sanción o represalia.

Las quejas recibidas se pueden agrupar en los siguientes apartados:

##### 14.2.1. *Acceso a las academias militares*

Un primer grupo lo forman aquellas que se refieren a los requisitos para el acceso a las distintas academias del Ejército.

Así, en el expediente 9019292 y otros, los interesados muestran su disconformidad con uno de los requisitos de la convocatoria para el acceso a la Academia General Básica de Suboficiales del Ejército de Tierra, publicada en mayo de 1990, al exigir no haber sido eliminado en tres convocatorias anteriores.

Este requisito para acceder a las pruebas selectivas de la Academia de Suboficiales, está contemplado en el Reglamento General de Ingreso en los centros docentes militares de formación y de acceso a la condición de militar de empleo.

Esta institución solicitó un informe del Ministerio de Defensa en noviembre de 1990 poniendo de relieve a ese departamento que el sistema de selección seguido en este caso, es el de oposición de ingreso y, por consiguiente la Administración se limita a constatar el nivel de conocimiento de los aspirantes, sin que el hecho de una reiterada presentación a dichas pruebas, por otra parte, suponga detrimento alguno para la Administración pública.

Por ello, se entiende que la inclusión del requisito para acceder a las academias militares, de no haber sido eliminado en convocatorias anteriores, pudiera suponer un tratamiento no justificado para un grupo de ciudadanos así como una posible infracción de los principios constitucionales de acceso a la función pública.

Relevancia especial adquiere el expediente 9027293, en que la familia de un interno en una residencia militar, donde sigue sus estudios, nos refiere que éste había sido dado de baja por el Coronel-Director, al apreciársele un síndrome epiléptico.

Se aportan a esta institución, con ocasión de esta queja, diversos informes clínicos de los que se deduce que esta persona ha de seguir un régimen de vida normal, escolar y familiar.

Se ha solicitado informe del Ministerio de Defensa sobre el motivo legal que ha determinado la baja de este alumno, el procedimiento seguido para la adopción de su expulsión, así como acerca de las previsiones que, en su caso, pudieran adoptarse para su nueva escolarización.

En la queja 8920180, se pone de relieve la falta de condiciones que reúne el colegio Marqués de Marcenado, de Madrid, afecto al Ministerio de Defensa, para cumplir un régimen normal de enseñanza.

Se aludía a la falta de los servicios adecuados, deficiencias en la estructura del centro, así como a falta de higiene en las aulas.

El Ministerio de Defensa informó que la propia estructura de este centro de enseñanza había imposibilitado la remodelación del mismo, para adecuarlo a las normas vigentes en materia educativa, resolviéndose su cierre progresivo, después de una inspección técnica del Ministerio de Educación y Ciencia que determinó su inviabilidad.

No obstante, recibido el escrito de queja del Defensor del Pueblo, el Ministerio de Educación y Ciencia y el Ministerio de Defensa arbitraron medidas provisionales hasta el cierre paulatino de este colegio público, trasladando parte del alumnado a otros centros escolares de la zona y efectuando determinadas inversiones en aquel centro.

#### 14.2.2. *Situaciones y régimen de servicios*

Otras quejas se refieren a diversos aspectos del régimen de servicios y situaciones militares de profesionales de las fuerzas armadas.

Así, con motivo del expediente 9004134 y en la línea de una sugerencia efectuada por esta institución en años anteriores, si dirigió un escrito al Ministro de Defensa, poniendo de relieve la situación de algunos suboficiales de la guardia civil, que se han retirado con carácter forzoso al cumplir la edad reglamentaria sin que se les reconozcan los derechos establecidos para la situación de reserva activa.

En efecto, en julio de 1981 fue aprobada la Ley 20/81, creadora de la situación de reserva activa y fijación de las edades de retiro para el personal profesional militar, no incluyendo en su ámbito de aplicación a estos profesionales.

Pues bien, el Ministro de Defensa ha informado de que la modificación de la expresada Ley 20/81, de reserva activa, ha sido introducida en la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado, incluyéndose a estos suboficiales de la Guardia Civil en su ámbito de aplicación, por lo que ha podido resolverse satisfactoriamente esta queja.

Por otra parte, se han recibido numerosos escritos, firmados también por profesionales de las Fuerzas Armadas, referentes a una posible modificación de la Ley 17/89, de 19 de julio, sobre Régimen del Personal Militar Profesional.

Estas modificaciones hacen referencia a la escala especial de jefes y oficiales, al tratamiento funcional de los suboficiales y los componentes de la escala básica creada por aquella Ley.

Sin perjuicio de que las cuestiones planteadas no puedan dar lugar a la admisión de la queja por cuanto los criterios de oportunidad que pudieran apreciarse para la modificación de una ley compete exclusivamente considerarla al Gobierno y, en su caso, a las Cámaras, a los solos efectos de informar a las personas comparecientes se comunicó al Ministerio de Defensa la recepción de estos escritos y su contenido, agradeciéndole el posible envío de su criterio al respecto si lo consideraba oportuno.

En la contestación recibida, después de un análisis técnico-jurídico de cada una de las cuestiones planteadas, se informa que hay presentadas en las Cortes Generales distintas iniciativas

legislativas que abordan estos antecedentes, información que se transmitió a los comparecientes (expediente 9012459 y otros).

Otras quejas recibidas a lo largo de 1990 (expediente 9004624 y otros), se refieren a comparencias de pilotos del Ejército del Aire y de la Armada, que muestran su disconformidad por la no admisión de su solicitud de retiro voluntario, por parte del Ministerio de Defensa.

Esta institución solicitó un informe del Ministerio de Defensa sobre tales peticiones, de retiro o baja en las Fuerzas Armadas, de estos oficiales, instando, por otra parte, a ese Departamento, a, sin perjuicio de la resolución sobre el fondo, resolverlas expresamente.

El departamento informó que estos profesionales estaban sometidos a una relación de sujeción especial y que, en razón del interés general de la Defensa Nacional, se había adoptado la decisión de no conceder los retiros solicitados hasta tanto no se tuvieran cubiertas las necesidades de plantilla, fijadas para la eficacia y operatividad de estas unidades.

No obstante, y en desarrollo de la Ley 17/1989, de Régimen del Personal Militar Profesional, que establece un plazo de hasta 15 años de servicio, para el pase a la situación de retiro a petición propia, el Ministerio de Defensa ha previsto un desarrollo reglamentario en estos casos, autorizándose a profesionales de distintos empleos del Ejército del Aire, el pase a esta situación de retiro.

Algunos de aquellos a los que no se les ha concedido, por necesidades del servicio, han acudido a los tribunales por la vía del recurso contencioso administrativo.

Otros profesionales de distintos empleos y cuerpos de las Fuerzas Armadas también se han dirigido a esta institución poniendo de relieve, que no se les concedía el retiro voluntario solicitado a pesar del número de años de servicio que habían prestado.

El Ministerio de Defensa entendía que, hasta que no se desarrollase el artículo 65 de la Ley 17/89, que establece el plazo de «hasta 15 años» para poder pasar a aquella situación de retiro, había de exigirse el tiempo de servicios efectivos máximo de los 15 años.

Esta institución entendió que no era adecuada esta interpretación y que este plazo era un plazo máximo que había de ponderarse según los cuerpos, de acuerdo con las necesidades de la Defensa Nacional y que una falta de desarrollo reglamentario del artículo 65 de la Ley de Personal Militar no tendría que afectar a estos profesionales.

En consecuencia, se solicitó un informe del Ministerio de Defensa sobre estos antecedentes en el que, una vez recibido, se pone de relieve haberse procedido ya al desarrollo reglamentario del artículo 65 de la Ley 17/1989, de 19 de julio, mediante la promulgación del Real Decreto 1385/1990, de 8 de noviembre, que viene a establecer un período de servicios variable de hasta 15 años de acuerdo con la escala y empleo de los militares solicitantes de la renuncia a la condición militar.

En este sentido, en los expedientes 9024595 y 9023927, se concede el retiro a distintos profesionales, tal como habían solicitado.

#### 14.2.3. *Expedientes disciplinarios*

A. Otras quejas se refieren a presuntas irregularidades habidas en la tramitación de expedientes disciplinarios a profesionales militares.

En estos casos, la intervención de esta institución no consiste en analizar la procedencia del expediente instruido, cuestión ésta en principio ajena a su competencia, por razones de necesaria disciplina en las Fuerzas Armadas, sino en verificar si se han seguido las garantías necesarias para su instrucción, exigidas constitucionalmente.

Así, se ha intervenido, solicitando un informe del Ministerio de Defensa, con ocasión de la queja 9025772, en que un suboficial denuncia ser objeto de continuos arrestos y correctivos, como



consecuencia de su actitud de denunciar algunas irregularidades detectadas en su destino, sobre régimen de contabilidad e intervención.

B. En otros casos, por ejemplo, el expediente 9027820, se ha intervenido ante el Ministerio de Defensa, ante la solicitud de los interesados, para instar la urgente resolución de los expedientes disciplinarios que se venían demorando.

#### 14.2.4. *Viviendas*

Otro grupo de quejas, lo forman aquéllas que se refieren al régimen de las viviendas que ocupan los integrantes de las Fuerzas Armadas.

Así, se han recibido escritos de militares en diversas situaciones, algunos en reserva transitoria, informando a esta institución de la medida de desalojo de su vivienda, decretada por las autoridades del Ministerio de Defensa.

Nuestra intervención ha consistido en verificar cómo se han realizado estas notificaciones de desalojo, al amparo de qué normas, así como en poner de relieve a ese departamento la existencia de algunas situaciones personales y económicas a considerar.

También hay que indicar que con motivo de la publicación del Real Decreto 1751/1990, de 20 de diciembre, sobre creación del Instituto de la Vivienda de las Fuerzas Armadas y normas en materia de viviendas militares, se han empezado a recibir quejas de militares profesionales y sus familias.

Sin perjuicio de que se siga directamente la aplicación de esta norma, que nace con una vocación de reordenar la concesión de las viviendas militares, así como los créditos a conceder para su acceso, esta institución ha mantenido contactos con los responsables de este sector, Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa, solicitando información general sobre la puesta en práctica de esta normativa y planteando las distintas quejas que se han empezado a recibir.

En los contactos con el Ministerio de Defensa se ha resaltado la necesidad de proceder a una aplicación ponderada de esta norma, que atienda a las circunstancias excepcionales dignas de protección que se hubiesen originado en el transcurso de los años.

Igualmente se instó la creación de un servicio que facilite información a los afectados sobre el alcance de la norma, sus efectos y sus derechos al respecto, servicio que ha sido puesto en marcha recientemente, según manifiesta el Ministerio.

#### 14.2.5. *Otras quejas*

En otros expedientes, por ejemplo 9011483, 9001060, 9000826, 9027541, 9022909, 9019502, 9024624 y 9024367, se ha solicitado informe del Ministerio de Defensa sobre las causas por las que no se había procedido a la resolución expresa de instancias o recursos, presentados por distintos militares, sobre cuestiones de ascensos y otras de su régimen profesional, contestando aquel departamento, en todos los casos, haber procedido a la resolución de las indicadas pretensiones.

En el expediente 9011423, en concreto, se requirió informe del Ministerio de Defensa al no haber sido resuelta una instancia de un suboficial del Ejército del Aire, por la que solicitaba el pase a la situación de excedencia voluntaria para atender al cuidado de un hijo.

El Ministerio de Defensa informó que la Dirección General de Personal había concedido la excedencia solicitada, por un plazo máximo de 3 años.

### 14.3. *Personal de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*

Como en otros años, se han continuado recibiendo quejas de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y sus familias, resaltando diversas cuestiones de índole profesional.

#### 14.3.1. *Acceso*

Un primer grupo, lo forman aquellas que se refieren a las diferentes pruebas y oposiciones de acceso a estos cuerpos de seguridad.

Así, según el expediente 8918045, las personas comparecientes muestran su disconformidad con el Real Decreto 1593/88 de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, formación, promoción y perfeccionamiento de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, al exigir para el ingreso en este cuerpo el cumplimiento del servicio militar.

Estas personas ponían de relieve que el aludido requisito resultaba cuestionable desde la perspectiva de las condiciones generales exigidas para el acceso a la función pública, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad de los aspirantes (artículo 103 de la Constitución), pudiendo ser constitutivo, también, de una infracción del principio de igualdad.

El Ministerio del Interior, no obstante, informó acerca de las razones por las que se incluyó este requisito de acceso al Cuerpo Nacional de Policía, en la norma reglamentaria referida.

Así, la no exigencia del servicio militar, según este informe, ocasionaría que para un número importante de los funcionarios de cada promoción, habría transcurrido un período de tiempo superior a un año, entre la conclusión del período formativo y la incorporación efectiva a la organización policial, quedando así resentida la función pública policial y el servicio que ha de prestar a los ciudadanos.

Ha de tenerse en cuenta asimismo que el artículo 2º.1 d) del Real Decreto antes citado establece como requisito para ingresar en este cuerpo el <haber cumplido el servicio militar o la prestación social sustitutoria de éste o estar exentos definitivamente de los mismos», con lo que están previstos todos los supuestos posibles.

En la queja 8902873 y otras, personas que no han podido ingresar en el Cuerpo de la Guardia Civil, muestran su disconformidad con el establecimiento de un requisito de talla para el acceso a este cuerpo (1,70 metros para los hombres y 1,65 para las mujeres), como guardia civil profesional, superior al exigido para el ingreso en los cuerpos y escalas militares (fijada en 1,60 y 1,55, respectivamente).

Tal situación, que según estas personas podría originar un trato desigual no justificado, originaría el que se pudiera acceder al Cuerpo de la Guardia Civil como oficial, con un requisito de talla inferior al establecido como guardia civil profesional.

Esta institución, sin cuestionar la capacidad técnica y discrecional de la Administración para establecer los requisitos necesarios para el acceso a los distintos cuerpos de la función pública, de acuerdo con los principios constitucionales, solicitó informes del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa, sobre las causas que justifican la existencia de distinto requisito de talla en las dos vías legales de ingreso en dicho cuerpo y si era posible la unificación de criterios en estas pruebas de ingreso.

En los informes recibidos, se pone de relieve, en esencia, la necesidad de una mayor presencia física del agente, en los casos de los guardias civiles profesionales, por las misiones que han de desempeñar, siendo aleatoria la fijación de 1,65 metros para la mujer, «ya que no se dispone de datos estadísticos que permitan conocer la taita media de la mujer española y este dato se fijó atendiendo a las razones existentes para el caso del hombre».

No obstante estas consideraciones, según los informes recibidos, «se están elaborando nuevas normas para regular el ingreso en la Guardia Civil por lo que existe la posibilidad de modificar los requisitos exigibles a los aspirantes, entre los que figura la estatura mínima».

#### 14.3.2. *Servicios desempeñados y condiciones de los lugares de trabajo*

Otras quejas se refieren a las condiciones de vida y servicios desempeñados por algunos funcionarios de estos cuerpos.

Así, en el expediente 9016118, se informa a esta institución que algunos guardias civiles vienen desempeñando funciones no adecuadas en las unidades donde prestan servicio, así como que en algunos casos los acuartelamientos en que se encuentran no reúnen las condiciones debidas (falta de calefacción, falta de servicios, etc...).

Este expediente se encuentra, actualmente, en período de investigación.

En la queja 9005152, son, por el contrario, funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, quienes denuncian el estado en que se encuentran las dependencias de la Comisaría de Policía de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz).

Las deficientes condiciones de este centro, según la queja, originan un incorrecto tratamiento de las personas que formulan las denuncias, que se ven obligadas a permanecer junto con las personas detenidas.

El Ministerio informó que se iban a efectuar los trámites necesarios para ubicar esta comisaría en unas instalaciones mejor dotadas.

Según el expediente 8918166, mujeres de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, pertenecientes a una unidad de la reserva general de Logroño, muestran su disconformidad con el hecho de que los vehículos oficiales pertenecientes a esta unidad, se aparquen junto a sus casas, por razones de seguridad y por otras molestias.

El Ministerio del Interior informó que la Comisaría de Policía de Logroño contrató un local donde actualmente se encuentran estos vehículos policiales, quedando, en consecuencia, este problema solucionado.

En los supuestos en que estos funcionarios o sus familias, ponen de relieve su pretensión de que les sea concedido un traslado a otra provincia, esta institución informa a las personas interesadas de la necesidad de formular la misma ante sus jefes o superiores, solicitándose únicamente informe del Ministerio del Interior cuando no ha habido contestación a su instancia o se alegan razones excepcionales.

La queja 9029040 y otras, se refieren a las inadecuadas condiciones de habitabilidad, de algunas de estas viviendas y a la no adopción, por parte de la Administración, de las medidas de separación adecuadas.

En esta queja, cónyuges de guardias civiles manifiestan el estado de abandono y la falta de condiciones de habitabilidad de las viviendas sitas en los cuarteles del Principado de Asturias, detallándose el estado de cada uno de éstos.

Se ha solicitado un informe de la Dirección General de la Guardia Civil, sobre las iniciativas a adoptar para subsanar estas deficiencias.

#### 14.3.3. *Indemnizaciones y otros abonos no satisfechos*

En otros expedientes estos funcionarios alegan que no les han sido satisfechas ciertas cantidades o indemnizaciones que se les adeudan, en atención a sus servicios profesionales.

Así, en el expediente 8919078, un funcionario de la Guardia Civil hacía constar que se le adeudaban ciertas indemnizaciones por razón de unos cursos realizados.

El Ministerio del Interior satisfizo estas cantidades, expresando que el retraso en el abono, «obedecía al agotamiento de crédito en el correspondiente concepto presupuestario del ejercicio 1989 y posterior trámite de obtención de recursos para sufragar el gasto».

En el mismo sentido, el expediente 9024674, en que a un funcionario policial se le reconoce el derecho que le asiste a la percepción de unas retribuciones complementarias por razón de su puesto de trabajo.

En la queja 9025775, se resuelve una instancia presentada por un miembro de la Guardia Civil, en relación a unos atrasos que le eran adeudados.

Cabe reseñar igualmente los expedientes 9000886 y 9001182, en que funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, informaban que no habían sido resueltas unas peticiones formuladas sobre abono de un complemento de productividad, ante el Ministerio del Interior.

En un primer momento se recibió un informe de la Dirección General de la Policía, que expresaba que en los años 1988 y 1989, unos 20.000 funcionarios se dirigieron a esa Dirección General, con la misma pretensión, por lo que se optó, ante el cúmulo de peticiones y la imposibilidad material de darles respuesta, individualmente, a desestimarlas por silencio administrativo.

Esta institución, aún valorando las razones técnicas aludidas, recordó a ese departamento la obligación legal de dar respuesta a estas pretensiones (artículo 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo), indicando que para estos casos pudiera valorarse la conveniencia de dar publicidad al acuerdo adoptado, mediante su anuncio en los tablones donde prestan servicios estos funcionarios.

El Ministerio del Interior informó que, sobre este tema de la productividad, han sido numerosas las comunicaciones y notas informativas, publicadas en la Orden General de la Dirección General de la Policía, que se difunde por todas las dependencias y servicios, pero que, no obstante, se está potenciando el sistema informático, lo que permitirá, en un futuro, junto a la potenciación de otros recursos, humanos y materiales, dar respuesta individual a estas pretensiones sin acudir a la técnica del silencio administrativo.

En el expediente 8919108 se solicita información sobre el estado de trámite en que se encuentran los expedientes indemnizatorios instruidos a guardias civiles y sus familias, consecuencia del atentado terrorista perpetrado en Zaragoza el 11 de diciembre de 1987.

Esta institución entiende que, en estos casos excepcionales, los trámites administrativos deberían reducirse al mínimo, por la situación en que quedan las víctimas del delito.

Se informó que estos expedientes se encontraban en trámite habiéndose elevado al pleno del Consejo de Ministros, la propuesta que se formula de convalidación de gastos, por importe de 94.798.519 pesetas, con cargo a la partida de «daños patrimoniales en acto de servicio».

En el mismo sentido el expediente 8918808, sobre demoras en la resolución de un expediente indemnizatorio a un guardia civil, que sufrió un atentado terrorista en junio de 1989.

#### 14.3.4. Expedientes disciplinarios

Otras quejas se refieren a las instrucciones de expedientes disciplinarios.

Se alegan, fundamentalmente, retrasos en la resolución de estos expedientes disciplinarios o falta de garantías previstas para los mismos.

En el expediente 8918592, un inspector del Cuerpo Nacional de Policía, informa que, por discrepancias con sus jefes, viene siendo objeto de continuos expedientes de esta naturaleza.

A este respecto se puso de relieve al Ministerio del Interior la escasa trascendencia de los hechos que se imputan a este profesional, procediendo este departamento al sobreseimiento y archivo de todos los expedientes disciplinarios que le habían sido instruidos.

En la tramitación de la queja 9002355, se ha solicitado informe del Director General de la Guardia Civil, sobre si en el expediente de baja de un agente de este cuerpo, se ha cumplimentado el trámite de audiencia, con notificación de los recursos procedentes y plazos para su interposición. Se está a la espera de la contestación.

En otros expedientes, por ejemplo 9028061 y 8911282, la intervención de esta institución ha consistido en instar la pronta resolución de estos expedientes disciplinarios, habida cuenta de los perjuicios que su demora origina a los funcionarios encartados, por la tacha de presunta culpabilidad que pende sobre ellos.

#### 14.3.5. *Otras quejas*

Finalmente, otros casos aluden, a retrasos en la ejecución de sentencias por parte de los órganos competentes del Ministerio del Interior o a recursos planteados ante ese departamento sin resolución expresa.

Así, en el expediente 9007218, un funcionario policial informaba no haberse dado cumplimiento, por la Dirección General de la Policía, a un auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de Justicia de Canarias, de octubre de 1989, referente al traslado de destino de este funcionario.

Tramitada la queja se informó a esta institución que de inmediato se adoptaban las medidas adecuadas para cumplimentar el referido auto en el sentido por él ordenado.

Según la queja 9027807, un funcionario de policía manifiesta haber remitido un recurso de reposición a la Dirección General de la Policía contra una orden sobre provisión de puestos de trabajo, sin haber obtenido respuesta.

Recientemente se ha recibido un informe de ese Departamento en el que se pone de relieve que el retraso habido en la tramitación de este expediente se debe al elevado número de recursos a tramitar en la Subdirección General de Recursos del Departamento, aun cuando el presente recurso se resolvería de inmediato.

### 14.4. *Función pública docente*

#### 14.4.1. *Acceso a la función pública docente*

Dentro del sistema habitual de acceso a los cuerpos de funcionarios docentes la superación de las distintas fases selectivas del proceso debe dar paso una vez instruido el correspondiente expediente, al inmediato nombramiento de los seleccionados como funcionarios de carrera o en prácticas, esto último en el caso de que el procedimiento de acceso incluye una fase de prácticas y a la, también inmediata, asignación a cada uno de ellos de una de las vacantes disponibles.

En ocasiones, sin embargo, los citados profesores, una vez superadas las referidas fases selectivas ven pospuesto su nombramiento y su incorporación a los referidos destinos, que son cubiertos entretanto con funcionarios interinos.

En este sentido se dirige a esta institución un grupo de profesores de Educación General Básica a los que no obstante haber superado todos los ejercicios de la oposición convocada por la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalidad Valenciana, no se les había adjudicado

plaza al comenzar el respectivo curso académico (queja 8809650), aunque según afirman, han sido nombrados los interinos que prestaron servicios en cursos pasados.

La queja, a la que también hacíamos referencia en nuestro informe correspondiente al ejercicio de 1989, fue tramitada como ya entonces señalábamos, ante la Consejería competente de la Generalidad Valenciana, respecto a cuyos informes iniciales consideramos necesario, además de establecer ciertas precisiones en relación con su contenido, solicitar un nuevo informe, del que esta institución pudiera deducir la realidad de los hechos a que se refería la queja planteada, y en caso afirmativo las razones que habían motivado la situación denunciada por los reclamantes.

En la contestación recibida se afirma lo siguiente:

«Aquellos opositores que durante el verano de 1988 superaron las pruebas selectivas accedieron a un puesto de trabajo con absoluta inmediatez en el momento en que obtuvieron el nombramiento como funcionarios de carrera, mediante expediente instruido y resuelto por el Ministerio de Educación y Ciencia, que es, según la normativa vigente, el organismo competente para hacerlo. De forma que si la reclamante considera excesivo el tiempo transcurrido desde las pruebas selectivas hasta la obtención del nombramiento de funcionario de carrera, no es a esta Consejería a quien debe imputarse tal demora, sino al organismo que instruye y resuelve el citado expediente.

Por último, también deseo informar a V.E. que como consecuencia de todo lo dicho, al inicio del curso 1988-89 la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia dio puesto de trabajo en primer lugar a los funcionarios de carrera del Cuerpo de profesores de Educación General Básica; y en segundo lugar a los profesores de Educación General Básica como funcionarios interinos, quienes fueron seleccionados y nombrados de acuerdo con la normativa vigente en esta Comunidad Autónoma y con los pactos y convenios suscritos por esta Consejería y los representantes sindicales, sin que en esos pactos estuviese contemplado que obtuviesen nombramiento interino aquellas personas que, habiendo superado las pruebas selectivas, estaban a la espera de ser nombradas funcionarios de carrera.»

A la vista de lo anterior, y considerando que la situación descrita podría resultar lesiva para los intereses de quienes superan las pruebas selectivas, los cuales se ven durante un largo período de tiempo abocados a permanecer a la espera de ser nombrados funcionarios de carrera, sin optar mientras tanto al desempeño provisional de algún puesto de trabajo, consideramos oportuno solicitar al Subsecretario de Educación y Ciencia un informe al respecto. En dicho informe solicitábamos que nos concretase si en los diversos procesos selectivos de personal docente se vienen produciendo habitualmente retrasos en el nombramiento como funcionarios de carrera de quienes superan las pruebas selectivas y, en caso de producirse tales retrasos, cuáles son las causas de los mismos y las medidas que puedan adoptarse en orden a solucionar el problema que les genera a los opositores dicho retraso.

El Subsecretario de Educación y Ciencia en su contestación se refiere a las sucesivas actuaciones en que consiste la tramitación del expediente de una oposición, a los desajustes que previsiblemente se derivarían del nombramiento e incorporación del nuevo profesorado ya mediado el curso escolar, como ocurriría en el supuesto de que pudiesen agilizarse en parte los actuales trámites, y a las medidas susceptibles de ser aplicadas a medio plazo para solucionar el problema planteado que se estudiarán como parte de los desarrollos normativos de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

Entretanto, como esta institución ha podido observar que tanto el Ministerio de Educación y Ciencia como la mayor parte de las comunidades autónomas que han asumido competencias en materia educativa, incluyen en las respectivas convocatorias de acceso al cuerpo docente más arriba mencionado la previsión de que los aspirantes propuestos para cubrir las plazas que se anuncian en las mismas tendrán preferencia para la prestación de servicios de carácter temporal, lo que, por ejemplo,

se hace en la última convocatoria de pruebas selectivas para ingreso, por el sistema general de acceso libre, en el Cuerpo de profesores de Educación General Básica, realizada por Orden Ministerial de 23 de abril de 1990. En base a ello hemos decidido formular una recomendación a la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalidad Valenciana en el siguiente sentido:

«Que en futuras convocatorias de pruebas selectivas para acceso al Cuerpo de profesores de Educación General Básica se incluya una previsión en el sentido de otorgar preferencia a los aspirantes propuestos para cubrir las plazas que se anuncien en la misma, para la prestación de servicios de carácter temporal, hasta tanto reciban el nombramiento de funcionarios de carrera.»

En el momento de redactar este informe no se ha recibido aún la respuesta de la administración educativa valenciana a este último escrito.

Un problema similar, pero en esta ocasión en relación con unas oposiciones de acceso al Cuerpo de Profesores Numerarios de Escuelas de Maestría Industrial, convocadas por la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, es el que plantea, más recientemente, un reclamante (queja 9026618) que manifiesta que después de superar todos los ejercicios del referido proceso selectivo, y de acuerdo con los términos de la correspondiente convocatoria, debería habésete adjudicado destino al comenzar el presente curso escolar para la realización de la fase de prácticas.

Sin embargo, señala que se ha iniciado la adjudicación de plazas en los centros docentes, previa al comienzo de este curso escolar, dando destino en primer lugar a los profesores interinos que, en aplicación de determinados acuerdos suscritos, en el ámbito de la administración educativa andaluza, con los sindicatos del sector, eligen destino antes que quienes han superado los procesos selectivos establecidos para acceder a los distintos cuerpos docentes.

En relación con el contenido de la queja, la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, ante la que se procedió a su tramitación, informa a esta institución de las fechas en que se procedió a la adjudicación de plazas a los participantes en las oposiciones y, en concertó al promovente de la queja, y señala que efectivamente se da destino a profesores interinos antes que a los opositores.

Esto tiene su causa, según continúa manifestándose, en previsiones contenidas en los acuerdos celebrados, al amparo de lo previsto en la Ley 9/1987, de 12 de mayo, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas, entre dicha Consejería y diversos sindicatos, con fecha 25 de febrero de 1987 y 16 de enero de 1990, en los que se garantiza un puesto de trabajo al personal interino que haya prestado servicios en cursos anteriores.

Esta institución entiende que el estado de cosas descrito en dicho informe puede no resultar el más aceptable desde el punto de vista de la lógica que debe presidir las convocatorias de los distintos procesos de selección del personal al servicio de las administraciones públicas.

Si se hace una oferta de empleo público y se convoca posteriormente a oposición un número determinado de plazas es porque existen las vacantes correspondientes o expectativas de que las mismas se produzcan y las referidas vacantes deben atenderse precisamente, y previa la celebración de los correspondientes procesos selectivos, por el personal que resulte seleccionado en los mismos. No parece razonable que una vez finalizada dicha selección se posponga la adjudicación de plaza a un cierto número de opositores, mientras que simultáneamente se concede a terceras personas que no se han sometido a ninguno de los procedimientos de selección que la normativa vigente contempla como los generalmente aplicables para el acceso a la función pública.

Desde este razonamiento puede afirmarse que la situación producida resulta lesiva para los intereses de quienes superan las fases selectivas del procedimiento y ven pospuestas sus expectativas de obtener un destino provisional una vez nombrados funcionarios en prácticas para la realización de la fase final del proceso selectivo, aun cuando ni las disposiciones generales aplicables al tema ni las respectivas convocatorias contienen condicionamiento alguno que autorice tal resultado.

En consecuencia, esta institución ha formulado una recomendación a la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía en el siguiente sentido:

«Que esa consejería proceda en lo sucesivo, una vez nombrados funcionarios en prácticas los opositores participantes en la convocatoria de que se trate, a la inmediata adjudicación de vacante a los mismos, con preferencia respecto a cualquier otro grupo de profesores que no tenga prioridad legal expresa respecto de éstos.»

#### 14.4.2. *Provisión de puestos de trabajo de Preescolar, Educación General Básica y Educación Especial*

El Real Decreto 895/1989, de 14 de julio, por el que se regula la provisión de puestos de trabajo en centros docentes públicos de Preescolar, Educación General Básica y Educación Especial, en su disposición transitoria decimocuarta establece que las distintas administraciones educativas realizarán los procesos previos que requiera su aplicación a fin de que el concurso que se convoque durante el presente curso académico, 1990/1991, se lleve a efecto según lo establecido en el mismo.

##### 14.4.2.1. *Expedición de certificaciones y habilitación del profesorado*

A lo largo del pasado curso escolar, 1989-90, las administraciones educativas competentes, de acuerdo con la referida previsión normativa, han procedido a expedir las correspondientes certificaciones acreditativas a los profesores que reúnen los requisitos específicos, previstos en el artículo 17 del mencionado Real Decreto, para el desempeño de determinados puestos de trabajo y han anunciado sus respectivas convocatorias para la obtención de las habilitaciones a que se refieren las disposiciones finales tercera y cuarta del mismo Real Decreto 895/1989.

Con las referidas habilitaciones se pretende que aquellos profesores que no reúnan los requisitos específicos necesarios para solicitar determinados puestos de trabajo del ciclo superior de Educación General Básica puedan, sin embargo, solicitarlos, previa su habilitación, cuando acrediten una cierta experiencia docente en su desempeño, evitándose con ello, en la medida de lo posible, que queden profesores no habilitados para desempeñar dichos puestos.

La realización de los mencionados procesos, de certificación y habilitación ha sido objeto de un cierto número de quejas ante esta institución (quejas 9002407, 9018378, 9024937, 9026590 y 9028263) en las que los reclamantes manifiestan su disconformidad con las decisiones adoptadas en sus respectivos casos, que basan en la mayoría de los supuestos, en un desacuerdo previo con los términos en que se regula la cuestión en el Real Decreto mencionado y en las normas dictadas a su amparo por las distintas administraciones educativas competentes.

En general, esta institución ha podido constatar que, en los casos que se le han planteado, la actuación administrativa se ajustaba a las prescripciones contenidas en las disposiciones administrativas aplicables y, en consecuencia no ha admitido a trámite las quejas formuladas por los profesores afectados.



No obstante, ha parecido necesario proceder a la tramitación de la queja que presentaba un grupo de profesores de Educación General Básica de Zaragoza, especialistas en Filología, Inglés (queja 9028263).

Sus promoventes manifiestan su disconformidad con las certificaciones expedidas a un grupo de profesores de Educación General Básica del plan de 1971, a los que no consideran capacitados en los términos del Real Decreto 895/1989, de 14 de julio, para impartir la asignatura de Inglés, para la que sin embargo, han sido habilitados.

En concreto, señalan que el título expedido a los profesores que realizaron sus estudios al amparo del mencionado plan y obtuvieron su especialización en una lengua moderna hace referencia a que su titular es «Diplomado en Lengua española e Idiomas modernos».

Al amparo de esta denominación genérica contenida en su título, muchos de estos profesores, especialistas en Filología francesa solicitaron en su momento y obtuvieron la certificación acreditativa de que reúnen los requisitos necesarios para desempeñar plazas de Inglés, a pesar de que, estos profesores solamente recibieron formación de lengua inglesa durante un cuatrimestre del tercer curso de carrera.

Los promoventes de la queja entienden que tal actuación, contradice lo establecido en el artículo 17 del Real Decreto 895/1989, de 14 de julio, ya mencionado y se separa, por otra parte, de la línea seguida en otras provincias en las que no se ha procedido a la habilitación de este profesorado en los términos más arriba descritos, reduce, además, las expectativas de los profesores que cursaron la especialidad de Filología inglesa de obtener una plaza docente de la citada especialidad, al tener que competir con el referido grupo de profesores.

La queja ha sido admitida a trámite recientemente en consideración, de una parte, a la apreciación inicial de que podría haberse producido una valoración incorrecta de la documentación aportada por los solicitantes de la certificación, y de otra, a los posibles efectos negativos que podrían derivarse para la calidad de la enseñanza de su expedición a profesores que no posean la necesaria cualificación.

A este fin, se han tenido en cuenta informes que obran en el expediente y que han sido aportados por los interesados, procedentes del Director de la Escuela Universitaria de Formación del Profesorado de Educación General Básica, de la Universidad de Zaragoza, y del Vicerrector de la misma Universidad, los cuales permiten deducir que la expedición de las referidas certificaciones en el caso de que efectivamente se hubiese producido, dato respecto al que no podemos tener certeza alguna hasta que recibamos el informe solicitado de la unidad periférica competente, no se ajustaría a la cualificación obtenida por los profesores al cursar la correspondiente diplomatura.

En efecto, en el primero de los referidos escritos se afirma que:

«La Junta de esta Escuela Universitaria considera que los titulados en Lengua e Idioma Moderno (opción Inglés) que cursaron la asignatura de Francés I y II en tercer curso, no están capacitados, ni siquiera mínimamente, desde el punto de vista académico, para impartir docencia de Francés, ni los que cursaron Inglés I y II (opción Francés) lo están para impartir enseñanzas de Inglés, ya que se trata de lenguas que desconocen casi por completo.»

Por su parte, el Vicerrector de la Universidad señala que:

«En los títulos oficiales que se expiden y de acuerdo con las normas emanadas del Ministerio de Educación y ciencia, no se especifica qué idioma o idiomas se han cursado, denominándose el título de la siguiente forma genérica:

Diplomado en profesorado de Educación General Básica, especialidad de Filología, o Diplomado en profesorado de Educación General Básica, especialidad lengua e idioma moderno.

Para justificar el idioma cursado por el estudiante en la especialidad de filología, habría que acudir a las certificaciones académicas que expiden los centros universitarios. De las mismas se desprende la especialidad cursada, ya que la correspondiente lengua y literatura queda reflejada en los tres cursos académicos a la vez.

Esta universidad entiende que el hecho de cursar otro idioma complementario en alguno de ellos, en particular en tercer curso, no deberá dar lugar a habilitación en el mismo.

Por todo lo anteriormente expuesto debo comunicarles que no puede considerarse especialista en Filología inglesa a un profesor de Educación General Básica del plan 1971 que haya cursado filología francesa, máxime teniendo en cuenta el artículo 17.3 del Real Decreto 895/1989 de 14 de julio, por el que se regula la provisión de puestos de trabajo en centros públicos de Preescolar, Educación General Básica y Educación Especial.»

Pues bien, en el momento de redactar este informe se ha recibido el informe solicitado a la Dirección Provincial de Zaragoza el cual confirma lo hasta aquí expuesto y en base a lo cual estimamos precisa la intervención del Defensor del Pueblo. Su texto es el siguiente:

«La Orden Ministerial de 29 de diciembre de 1989 estableció el procedimiento para la obtención de la habilitación prevista en las disposiciones finales tercera y cuarta del Real Decreto 895/1989, de 14 de julio.

El desarrollo y aplicación de la Orden Ministerial citada produjo multitud de consultas por parte de las comisiones de valoración de las distintas Direcciones Provinciales, lo que motivó que con fecha 27 de marzo de 1990 la Dirección General de Personal y Servicios emitiera unas instrucciones que contenían un dossier de preguntas-respuestas a las situaciones planteadas por las distintas provincias. En el mismo, y con el número 31, figuraba una consulta de la Dirección Provincial de Navarra en el sentido de que el título de profesor de Educación General Básica de la especialidad de Filología e Idiomas modernos, habiendo cursado los idiomas de francés e inglés permitía habilitar al profesor en uno de los dos idiomas.

La respuesta que se daba a la consulta, en la que se obviaba la intensidad y duración de las enseñanzas recibidas en cada idioma, era que se tenía derecho a las dos habilitaciones.

Con esa orientación actuaron las comisiones de valoración que, con fecha 11 de mayo de 1990, finalizaba sus valoraciones y hacían públicos los resultados, abriéndose un plazo de reclamaciones que finalizaba el 23 de mayo.

Sin embargo, el 17 de mayo de 1990 llegaban unas segundas instrucciones, en las que con el número 84 del dossier se respondía a la consulta formulada por la Dirección Provincial de Soria acerca del idioma para el que habían de ser habilitados los profesores diplomados en lenguas modernas, sin especificación, y se respondía que se les debía habilitar en aquel idioma que aparezca en la certificación académica.

En el caso que nos ocupa, estando en fase de reclamaciones las habilitaciones efectuadas, no procedía hacer modificación alguna por parte de las comisiones. Por otra parte ambos idiomas aparecían en las certificaciones académicas, si bien uno de ellos tenía un carácter complementario y se había impartido solamente en uno de los tres cursos del plan de estudios.

Así pues, al no haber reclamaciones contra dicha situación en conjunto, el acto devino firme y se otorgaron las habilitaciones correspondientes.

Posteriormente, se planteó por los entes sindicales la situación objeto del análisis.

Esta Dirección Provincial entendió que eran atendibles las demandas ya que se basaban en una valoración injusta, pero que excedía de su competencia la resolución de la situación ya que había que

proceder a una revisión de oficio de los actos de la Administración; por lo que elevó informe a los servicios centrales del Departamento en este sentido y solicitó instrucciones al respecto.

Que siguiendo las instrucciones emanadas de los servicios centrales se procedió a remitir todos los antecedentes al Servicio de Recursos del Ministerio de Educación y Ciencia.

Que en este momento nos encontramos a la espera de la resolución que dicte el órgano competente. Que para que ésta tenga plena eficacia ha de ser pronta y tener trascendencia directa e inmediata en el concurso de traslados que se encuentra en fase de adjudicación provisional, a fin de que ésta recoja el resultado de la esperada resolución.»

A la vista de esta última manifestación de la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Zaragoza se ha considerado oportuno ponernos en contacto de manera inmediata con la Subsecretaría del Ministerio de Educación y Ciencia para ser informados de la evolución del problema y de la solución que finalmente se adopte, instando a que ésta se produzca con la mayor celeridad posible para que no devenga inútil.

#### 14.4.2.2. *Adscripción del profesorado que presta servicios con carácter definitivo*

Con el mismo carácter preparatorio de la aplicación de la normativa contenida en el Real Decreto 895/1989 en el concurso de traslados que debe celebrarse este curso, y al amparo en este caso de lo establecido en su disposición final segunda, las administraciones educativas han procedido a lo largo del pasado curso 1989-1990, a la determinación de los criterios de adscripción de los funcionarios del Cuerpo de Profesores de Educación General Básica a plazas concretas en los centros de su destino definitivo y a la convocatoria pública del correspondiente proceso de adscripción para que los profesores pudieran realizar sus opciones en función, inicialmente, de las habilitaciones obtenidas.

No obstante, las distintas órdenes de convocatoria de los procesos de adscripción dejaban, al propio tiempo, abierta la posibilidad de que los profesores con destino definitivo en un centro obtuviesen en el mismo plazas para las que no estuviesen habilitados. Las previsiones que en este sentido contenían las distintas convocatorias eran consecuencia de lo establecido en la disposición final segunda ya mencionada, del Real Decreto 895/1989, en cuyo párrafo último se señala que la adscripción del profesorado «...respetaría en todo caso el destino definitivo que el profesor tuviese en el centro, independientemente de su especialidad».

La referida prescripción es, sin duda, un reflejo de las líneas generales a que en los términos de su preámbulo responde la regulación del nuevo sistema de provisión de puestos de trabajo docentes contenida en el Real Decreto mencionado, que ha tratado de obtener una mayor adecuación de los sistemas de provisión de vacantes a las exigencias del sistema educativo y a las derivadas de otras modificaciones que se habían producido también en el ámbito de la función pública, procurando, al propio tiempo, conciliar la consecución de estos objetivos con el respeto a los derechos de los profesores del que es manifestación la previsión de su disposición final segunda a la que nos venimos refiriendo.

Esta institución ha valorado muy positivamente, en su momento, la aprobación del referido Real Decreto y la forma en que, a través de la regulación contenida en el mismo, se ha procurado la racionalización y unificación de las distintas modalidades de concurso y, muy especialmente en la referida línea de racionalización, el establecimiento de un sistema de provisión de puestos por especialidades, más acorde con la diversificación de las enseñanzas por áreas de conocimiento a partir de la segunda etapa de la Educación General Básica.

Sin embargo, la adscripción del profesorado a puestos docentes para los que no esté específicamente cualificado, de acuerdo con la posibilidad que dejan abierta las convocatorias de adscripción y la disposición final segunda del Real Decreto 895/1989, mencionados, puede originar consecuencias poco deseables en ámbitos especialmente sensibles del sistema educativo.

De esta índole es el caso que plantean en sus quejas un grupo de padres, miembros de una Asociación Síndrome de Down (queja 9026372), y un grupo de padres de alumnos de integración que asisten a un colegio público de Madrid (queja 9024900).

En los dos supuestos los reclamantes manifiestan su preocupación por las consecuencias que podrían derivarse para el proceso educativo de alumnos con necesidades educativas especiales de determinadas prescripciones contenidas en la Orden Ministerial de 6 de abril de 1990, por la que se anunciaba convocatoria para que los funcionarios del Cuerpo de Profesores de Educación General Básica formularan solicitud de adscripción a plazas docentes concretas en el centro de su destino definitivo.

En concreto se refieren a la posibilidad de que puedan resultar adscritos a plazas de educación especial profesores que carecen de la habilitación y de la cualificación necesaria para desempeñarlas, lo que podría redundar, según señalan, en deficiencias en la atención cualificada que exigen estos alumnos las cuales podrían ser determinantes para su posterior aprendizaje e integración social.

En relación con el tema planteado hemos hecho notar a los reclamantes que las previsiones de la Orden Ministerial aludida, con las que se muestran en desacuerdo, traen su origen en lo establecido en la ya mencionada disposición final segunda del Real Decreto 895/1989, de 14 de julio, y nos hemos referido, asimismo, a las previsiones de la disposición transitoria undécima del mismo Real Decreto, tendentes a incentivar en lo sucesivo la obtención por el profesorado de plazas que se adecuen a las habilitaciones obtenidas.

Así hemos hecho notar a los reclamantes que tanto el citado Real Decreto en su disposición transitoria undécima, como la Orden de 6 de abril de 1990, crean la posibilidad de que los profesores definitivos que en virtud de la adscripción a que se hacía referencia en la referida disposición final segunda, queden adscritos a un puesto para el que no están habilitados, soliciten, en el plazo de cinco años a contar desde la resolución del concurso que se convoque el curso 1990-1991 y antes de la convocatoria de los respectivos concursos anuales, puestos de trabajo para los que sí estén habilitados dentro de la zona a que pertenece el centro de su destino definitivo.

Dicha solicitud se incentiva al establecer que la obtención de destino conforme a lo más arriba señalado no se contabilizará como cambio de centro a efectos del cómputo de determinados méritos valorables respecto a sucesivos concursos de traslados.

No obstante lo anterior parece claro, como señalan los reclamantes que de la aplicación de las normas sobre adscripción inicial del profesorado con destino definitivo, puede derivarse en determinadas circunstancias, la adscripción del mismo a plazas para las que no esté habilitado, entre ellas también las de Educación Especial, para cuyo desempeño parecen necesarios conocimientos muy específicos cuya carencia en el profesorado que debe atender a los alumnos con necesidades educativas especiales, como también señalan los interesados, puede afectar muy negativamente a su proceso educativo.

En consecuencia, nos ha parecido del máximo interés conocer la forma en que se haya concretado la aplicación de los mencionados preceptos en relación con la adscripción a plazas concretas de Educación Especial de profesores sin habilitación para desempeñarlas y en especial el número de casos en que se hayan producido tales adscripciones, así como las medidas correctoras de adscripción temporal de profesorado extraordinario de apoyo u otras que se hayan adoptado o vayan a adoptarse para salvaguardar el derecho de los alumnos a los que nos venimos refiriendo, a obtener la atención cualificada necesaria para que puedan desarrollar adecuadamente en lo sucesivo su aprendizaje.

Con esta finalidad nos hemos dirigido en fecha reciente a la Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Ciencia, de cuya respuesta estamos a la espera en el momento de redactar este informe.

#### 14.4.3. *Perfeccionamiento y especialización del profesorado*

Se trata, sin duda, de materias especialmente trascendentes en los momentos actuales en que, una vez aprobada la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, debe iniciarse la aplicación de un nuevo sistema que exige la renovación y adaptación de los conocimientos y métodos del profesorado que debe impartirlos.

Sobre este tema se han presentado quejas relacionadas en general con actuaciones concretas de las administraciones educativas ante las que los interesados manifiestan su desacuerdo, una de las cuales (queja 9002694), ha dado lugar a que formulásemos una recomendación respecto a futuras convocatorias de cursos de especialización.

En la primera referida queja, la interesada manifiesta que desde su destino en un centro docente de Zamora, solicitó participar y obtuvo su selección como suplente en el segundo curso de especialización en Educación física, convocado por Orden de 2 de junio de 1989, que debía celebrarse en Salamanca en febrero de este año.

Posteriormente se le confirmó que, no obstante su condición inicial de suplente, podía participar en el mencionado curso, a lo que se opuso la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Cuenca, provincia en la que entretanto había obtenido destino provisional.

Admitida a trámite la queja y solicitado informe de la Dirección Provincial de Educación y Ciencia en Salamanca, en su contestación nos manifestaba que la decisión adoptada vino determinada por lo previsto en el número 9 de la orden de convocatoria que, según entendía, especificaba que los profesores seleccionados tenían que pertenecer a las provincias a las que iban dirigidos los cursos y era consecuencia, asimismo, de la previsión contenida en su número undécimo, en el sentido de que los profesores funcionarios seleccionados para participar en los mismos serían liberados de sus tareas docentes con cargo a los cupos habilitados por el Ministerio, durante el desarrollo de la fase teórica.

Esta última previsión, en concreto, dado el mecanismo de distribución provincial de los cupos de sustituciones del profesorado, fue lo que impidió, según continúa afirmando el Director Provincial de Cuenca, la realización por la reclamante del curso para el que había sido seleccionada, dada la imposibilidad de proceder a su sustitución en el nuevo puesto docente en que estaba destinada, durante el tiempo en que hubiese asistido al mismo.

No obstante lo anterior, contra lo afirmado por el Director Provincial de Cuenca, en la orden de convocatoria de los cursos no se establecía que los solicitantes debieran estar necesariamente destinados en las provincias a las que iban dirigidos los mismos, antes bien, de lo previsto en su número 9, párrafo cuarto, al que se refiere el Director Provincial, en el que se mencionaba como criterio prioritario de selección el hecho de estar destinado el solicitante en una de dichas provincias, cabe deducir que la orden no excluía la posibilidad de que resultasen seleccionados participantes de otras provincias distintas, como tampoco establecía la convocatoria que debieran continuar prestando servicios en las provincias desde las que solicitaron su participación en los referidos cursos.

Por todo ello, y teniendo en cuenta que las razones organizatorias derivadas de la asignación por provincias de los cupos para las sustituciones del profesorado seleccionado para la realización de cursos de perfeccionamiento pueden impedir en el futuro la participación en los mismos de profesores destinados en el momento de celebrarse el curso en provincias distintas de aquéllas desde las que solicitaron su participación, ha parecido necesario a esta institución dirigirse al órgano convocante de los referidos cursos, Secretaría de Estado de Educación, para formularle la siguiente recomendación:

«Que en sucesivas convocatorias de los cursos de especialización en Educación Física, para profesores de Educación General Básica, se establezca, como condición necesaria para la efectiva participación en los mismos de los candidatos seleccionados, la de que éstos continúen prestando servicios en el momento de celebración de los cursos en la misma provincia desde la que solicitaron su participación.»

La recomendación ha sido aceptada por la Secretaría de Estado que nos ha manifestado que recogerá la recomendación formulada en sucesivas convocatorias de cursos de perfeccionamiento, a fin de evitar expectativas en el proceso que no puedan tener cumplimiento efectivo por los problemas organizatorios ya apuntados.

También se nos han presentado quejas en las que se realizan planteamientos de carácter más general, como el formulado por la directora de un colegio privado concertado de Palma de Mallorca (queja 9022690), que manifiesta su disconformidad con el distinto trato que, en diferentes aspectos, se concede a los centros públicos y a los concertados, pero centra muy especialmente el objeto de su queja en las muy reducidas posibilidades que se atribuyen por la administración educativa a los profesores de los centros concertados para su formación, especialización y perfeccionamiento profesional.

Entiende que el profesorado de estos centros debería tener acceso en igualdad de condiciones que el profesorado perteneciente a cuerpos docentes que presta servicios en centros públicos a los cursos que con las referidas finalidades convoca el Ministerio de Educación y Ciencia.

Asimismo, afirma que, si los centros concertados están sostenidos con fondos públicos y la administración competente, al suscribir el correspondiente concierto, reconoce implícitamente la contribución de dichos centros a la prestación del servicio público de la educación, su profesorado debería tener las mismas posibilidades de formación que los funcionarios docentes que prestan sus servicios en la red pública.

En relación con el tema planteado por la promovente de la queja, solicitamos información de la Dirección General de Renovación Pedagógica del Ministerio de Educación y Ciencia, específicamente sobre las actuaciones programadas por dicho departamento en relación con la formación y perfeccionamiento del personal docente de los centros privados concertados ante la inminente implantación del nuevo sistema educativo previsto en la Ley Orgánica 1/1990 ya mencionada.

La referida Dirección General ha manifestado a esta institución lo siguiente:

« Dentro del plan de formación permanente del profesorado se tiene en cuenta a los docentes de centros concertados y entendemos que no existe discriminación, por cuanto pueden beneficiarse de ayudas económicas o asistir a actividades a través de:

Planes provinciales de formación a través de actividades realizadas en los centros de profesores: cursos, seminarios, grupos de trabajo.

Ayudas económicas individuales: se conceden indistintamente a docentes de centros públicos y privados concertados. Véase las convocatorias de las mismas, desde su inicio en el año 1986 a la última realizada por Orden de 16 de febrero de 1990.

Cursos de actualización científica y didáctica, modalidades A(150 hs.) para los que pueden ser seleccionados profesores de centros concertados. Orden de 18 de abril de 1990.

Concursos de proyectos de formación de profesores en los que pueden participar centros concertados. Orden Ministerial de 29 de marzo de 1990.

Asistencia a cursos convocados por movimientos de renovación pedagógica e instituciones legalmente constituidas, subvencionadas por el Ministerio de Educación y Ciencia.

Asimismo, recientemente para completar la atención a este tipo de Centros en lo relativo a formación del profesorado, el Ministerio de Educación y Ciencia ha suscrito un convenio de colaboración con la CECE de 100 millones de pesetas.»

#### 14.4.4. Régimen disciplinario

Se trata de una materia en la que la actuación administrativa, en cuanto ha tenido ocasión de comprobar esta institución, se ajusta, en general a las prescripciones de las normas vigentes.

En una buena parte de las no muy numerosas quejas que se nos han presentado en relación con el tema, los reclamantes se muestran disconformes con las decisiones adoptadas en alguno de los distintos momentos de la tramitación de los expedientes respectivos, muy especialmente con las relativas a la incoación de los mismos o con las de adopción de medidas provisionales. En la mayoría de los casos hemos podido constatar que la actuación administrativa cuestionada resultaba adecuada a derecho.

No ocurre así sin embargo en algunos supuestos, en los que la irregularidad en el comportamiento administrativo resulta tanto menos aceptable por razón de la materia en que se produce, en que resulte especialmente exigible el mayor respeto de lo establecido en las normas reguladoras del régimen disciplinario de los funcionarios y de las garantías que en las mismas se establecen para el inculpado.

##### 14.4.4.1. Expedientes disciplinarios y profesores afectados por «merma de facultades»

Nos referimos, a título de ejemplo, a la queja que nos dirige una profesora de Educación General Básica de Asturias (Queja 8807752), respecto a la que no nos ha sido posible dar por concluida nuestra intervención a pesar del tiempo transcurrido desde que iniciamos su tramitación, en parte por la inaudita prolongación del expediente sancionador a que luego nos referiremos y en otra parte como consecuencia de la información incompleta y en ocasiones al menos aparentemente contradictoria que viene proporcionando la Dirección Provincial de Educación y Ciencia en Asturias, ante la que se tramitó la queja formulada.

La promovente de la queja nos comunicaba en noviembre de 1988, que todavía continuaba en la situación de suspensión provisional a la que pasó en 11 de marzo de 1988, habiéndose rebasado en casi dos meses el tope máximo de seis que permite la legislación vigente y en concreto los artículos 47, 48 y 49 de la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado, los artículos 21 y 22 del Real Decreto 730/1986, de 11 de abril, sobre situaciones administrativas de los funcionarios al servicio de la Administración del Estado y el artículo 33.2 del Reglamento de Régimen Disciplinario, aprobado por Real Decreto 33/1986, de 10 de enero.

La queja fue tramitada ante la Dirección Provincial de Educación y Ciencia mencionada y ante la Delegación del Gobierno en Asturias, órgano este último, que había decidido la incoación del expediente.

Del contenido de los sucesivos informes que nos hemos visto obligados a requerir del primero de los órganos mencionados, en cuyo ámbito se procedió a la instrucción del expediente, se deduce que la situación tiene su origen en la falta de adaptación de la actitud y métodos de la profesora a las necesidades pedagógicas de la docencia a alumnos de preescolar, denunciado por los distintos sectores de la comunidad escolar y que no corrigió pese a las sugerencias y recomendaciones que en tal sentido se le formularon por el director del centro.

Ante los referidos hechos con fecha 1 de abril de 1988, se decidió incoar expediente disciplinario a la reclamante, al propio tiempo que se acordaba su adscripción preventiva a tareas no docentes dentro del mismo centro en que estaba destinada y durante la tramitación del expediente.

Según se señala a continuación en los referidos informes, la instructora del expediente (Inspectora Técnica de Educación) al formular la propuesta de resolución, argumenta acerca de la incapacidad de la profesora para impartir enseñanza en nivel de preescolar, indicando que si podría hacerlo en otro nivel de la Educación General Básica. Al no estar tipificada como sanción disciplinaria el cambio de ciclo y entender que con la aplicación de las sanciones posibles no se resuelve el problema creado en la comunidad educativa, sino que simplemente se traslada a otro centro, formula consulta a los servicios centrales sobre la forma de proceder en estos casos, consulta que aún no ha sido resuelta.

Las dudas de la instructora del expediente se fundaban sin duda en los datos obtenidos de la propia actuación instructora, pero también sin duda en precedentes inmediatos de la situación planteada.

En efecto, una actuación similar de la reclamante en el curso académico anterior había determinado la incoación de un primer expediente disciplinario que se había cerrado con la imposición a la interesada de una sanción de traslado con cambio de residencia, en virtud de la cual había sido destinada al centro de preescolar en que volvieron a producirse hechos similares.

Merece destacarse asimismo que ya en aquella primera ocasión el instructor del expediente se había referido a la incapacidad funcional de la profesora para impartir docencia directa en los ciclos inicial y medio de Educación General Básica.

Detenida así la tramitación del expediente, la propuesta de resolución en la que, en definitiva, vuelve a proponerse la aplicación de una sanción de traslado con cambio de residencia, no se produce hasta el 22 de junio de 1989, cuando ya han transcurrido más de catorce meses desde la iniciación del expediente. Finalmente el expediente concluye el 6 de marzo del año siguiente, fecha en la que se dicta resolución, de acuerdo con la propuesta formulada, casi dos años después de haberse iniciado.

Solicitada reiteradamente información respecto a las causas de la inaceptable prolongación de la tramitación del expediente, no nos ha sido posible obtener de la Dirección Provincial de Educación y Ciencia en Asturias, órgano a cuya propuesta se inició el mismo, una relación completa cronológicamente ordenada y detallada de su evolución.

Con todo, los datos obtenidos de la tramitación de la queja nos permiten afirmar que, según todos los indicios, la queja a que nos veníamos refiriendo podría ilustrar una más de las consecuencias negativas que se derivan del actual vacío normativo en relación con la situación de los profesores que se encuentren afectados por problemas, de tipo físico o psíquico, de los que se derivan limitaciones para el ejercicio directo de la docencia, que han venido a denominarse genéricamente « merma de facultades ». Esta institución formuló una recomendación al Ministro de Educación y Ciencia, en noviembre de 1988, que aseguró, una inmediata iniciación de los trabajos previos necesarios para la adecuada solución del problema y que sin embargo no ha sido objeto por el momento de disposición alguna que determine las medidas a adoptar en tales situaciones.

Entiende esta institución, volviendo a la queja a la que nos veníamos refiriendo, que la nada deseable e irregular prolongación de la tramitación del expediente disciplinario incoado a la reclamante, así como la atribución a la misma, durante dicha tramitación, de una ambigua situación provisional de apartamiento de sus funciones docentes aun manteniendo sus haberes íntegros, que no está prevista en la normativa disciplinaria, es sin duda consecuencia indirecta de la referida laguna normativa, ante lo que los órganos administrativos recurren a la utilización de procedimientos, en este caso disciplinarios, que no están previstos ni responden a las necesidades de la situación planteada y cuya aplicación, por consiguiente, se realiza de manera al menos sesgada, y en tanto en cuanto permitan obtener los objetivos propuestos: en este caso, muy posiblemente, el apartamiento de la



profesora durante el mayor tiempo posible de un ejercicio profesional que planteaba problemas en el ámbito de la comunidad educativa.

En los momentos en que redactamos este informe estamos a la espera de que la Dirección Provincial de Educación y Ciencia en Asturias nos remita un nuevo informe en relación con el asunto con la finalidad de conocer el destino docente que actualmente desempeña la reclamante, como consecuencia de la sanción impuesta, y su situación profesional, en lo que respecta a su reincorporación o continuación de su apartamiento de la docencia directa.

#### 14.4.4.2. *Actuación sancionadora realizada prescindiendo del procedimiento establecido*

En otro caso (queja 9008131) la reclamante expone que en los primeros meses de 1982 solicitó de la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Madrid la excedencia voluntaria en el Cuerpo de Profesores de Educación General Básica al que había accedido por concurso-oposición convocado mediante la Orden Ministerial de 17 de febrero de 1979.

La mencionada solicitud no fue contestada de manera expresa y como no podía ausentarse de México y no había tenido conocimiento del tratamiento dado a su solicitud, entendió que la misma había sido resuelta positivamente.

A punto ya de cumplirse los tres años de excedencia voluntaria solicitados, se personó en la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Madrid donde comprobó que no se le había concedido la excedencia voluntaria solicitada y que entendiéndose en la referida unidad administrativa que existía una renuncia implícita a su condición de funcionaria se le había dado de baja como funcionaria del Cuerpo de Profesores de Educación General Básica.

A juicio de la reclamante la mencionada decisión administrativa encubre una sanción disciplinaria impuesta de manera unilateral, sin haberle concedido la oportunidad de defenderse y prescindiendo de manera absoluta del procedimiento establecido en el Real Decreto 2688/1969, de 16 de agosto, que en la fecha a que se refieren los hechos era la norma aplicable en cuanto al régimen disciplinario de los funcionarios.

Con fecha 20 de noviembre de 1987, solicitó de la Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Ciencia la revisión del presunto expediente disciplinario realizado y su rehabilitación y reincorporación al servicio activo al amparo, esto último del Decreto de 9 de diciembre de 1955, se le había citado como base jurídica de su actual situación administrativa.

Contra la denegación de su solicitud interpuso la interesada el 23 de junio de 1988 recurso de reposición ante el titular de la referida Dirección General, impugnación sobre la que, en el momento en que la interesada se dirige a esta institución, no ha recaído resolución expresa.

La actuación administrativa a que se refería la queja planteada, en los términos en que la describía la reclamante, parecía incidir en nulidad de pleno derecho, de acuerdo con lo establecido en el artículo 47.1 .c) de la Ley de Procedimiento Administrativo, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento a que la misma debería ajustarse, es decir el disciplinario exigible para llegar a la sanción de separación del servicio que en definitiva se había impuesto a la reclamante.

La queja fue naturalmente admitida a trámite y se solicitó informe de la Dirección Provincial de Educación y Ciencia, que confirmó la versión de los hechos realizada por la interesada, y de la Dirección General de Personal y Servicios, ante la que nos interesamos al propio tiempo, por la tramitación del recurso de reposición formulado por la promovente de la queja.

La referida Dirección General nos informa en fecha reciente que ha sido estimado el mencionado recurso en el que se resuelve declarar la nulidad absoluta de la baja en nómina y en el Cuerpo de Profesores de Educación General Básica, acordadas por la Dirección Provincial de

Educación y Ciencia, y en consecuencia, su derecho a incorporarse a su destino en el mencionado cuerpo.

#### 14.4.5. *Personal docente interino*

Sin duda el recurso a la contratación de personal interino resulta obligado en determinadas situaciones que no se pueden prever o cuantificar con la suficiente antelación, y que, sin embargo, exigen una solución inmediata, para que sea posible el funcionamiento del servicio público educativo.

Sin embargo, la relativa normalización de esta fórmula a que parece haberse llegado en los momentos actuales en el sector docente, en el que están contratados, según parece, entre 35 y 40 mil profesores interinos, no resulta deseable ni desde el punto de vista del sistema educativo, que sin duda resulta negativamente afectado por la falta de estabilidad de los interinos, que constituyen un porcentaje significativo del total de los efectivos docentes, ni desde el del propio profesorado interino que, en el mejor de los casos, es decir cuando no obstante los especiales condicionamientos de su situación jurídica, obtiene una cierta estabilidad en cuanto a empleo, se ve obligado sin embargo, a desplazarse cada curso a un nuevo destino.

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, contiene en su disposición transitoria quinta previsiones tendentes a articular un sistema transitorio de selección a efectos de ingreso en la función pública docente, que valora de manera preferente los servicios prestados en la enseñanza pública.

Las mencionadas previsiones facilitarán sin duda la articulación de sistemas específicos de acceso que permitan dar solución a la situación planteada. En todo caso, parece necesario puntualizar que dichos sistemas deberán necesariamente establecer un equilibrio necesario entre la obtención de las finalidades a que específicamente responde la disposición transitoria mencionada y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad por cuya observancia esta institución debe velar en cumplimiento de su misión constitucional.

En este sentido hay jurisprudencia abundante del Tribunal Constitucional, como la constituida por las sentencias 50/86, 148/86 y 18/87 entre otras, y de modo muy especial resultan aplicables a este asunto la sentencia 67/89 y la muy reciente de fecha 14 de febrero de 1991 recaída en las cuestiones de inconstitucionalidad 1359/86 y 2265/89.

Esta doctrina jurisprudencial será la base que esta institución empleará para contrastar las normas que regulan el acceso a los cuerpos docentes de los funcionarios internos de acuerdo con las previsiones de la ya citada disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo. Entendemos las demandas del profesorado interino en esta materia y el interés de las administraciones educativas por solventar la inestabilidad de este colectivo numeroso de profesorado; pero tampoco podemos obviar, ni por un solo instante, el estricto cumplimiento de los principios constitucionales de acceso a la función pública a que antes hemos hecho referencia pues con ello se perjudicaría inmediatamente no sólo las legítimas expectativas de quienes pretendan acceder en turno libre a la función pública docente sino también la calidad de ésta con lo que se vulneraría el derecho a la educación que es uno de aquellos derechos fundamentales cuya defensa nos encomienda la Constitución.

En cuanto al análisis de quejas concretas planteadas ante esta institución por funcionarios docentes interinos, aparte de las ya habituales relacionadas con los distintos momentos de su selección y nombramiento, valoración de los méritos alegados por los solicitantes y elaboración de las correspondientes listas, forma en que se produce el llamamiento para desempeñar una plaza determinada etc., a las que nos venimos refiriendo en los informes correspondientes a ejercicios anteriores, nos parece interesante destacar las siguientes:

En la primera (8919639), la interesada manifiesta que presta servicios docentes como profesora interina en un Instituto de Bachillerato de la provincia de Madrid, destino al que se incorporó el 1 de octubre de 1989, de acuerdo con los términos del contrato suscrito con la administración educativa correspondiente.

En la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Madrid le han informado que no cobrará su primer sueldo hasta finales de diciembre o primeros del mes de enero siguiente, situación que asimismo afecta a la mayoría de los funcionarios interinos contratados por el Ministerio de Educación y Ciencia.

La reclamante, por último, se refiere a lo inaceptable del planteamiento que en estos casos parece realizar el referido departamento que por una parte impone a dichos profesores el inicio de la prestación profesional en una fecha determinada y sin embargo pospone considerablemente el abono de la contraprestación correspondiente.

La queja ha sido admitida a trámite y solicitado el oportuno informe de la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Madrid, dicho órgano administrativo nos manifiesta que: «Los profesores interinos tardan en cobrar dos meses, ya que las nóminas se cierran el día 25 o 26 del mes anterior aproximadamente, por lo que la inclusión de cualquier funcionario en la nómina es imposible que no se demore este periodo, teniendo en cuenta que, además, hay que realizar el nombramiento, alta en la Seguridad Social, y recoger los datos bancarios del interesado.»

La respuesta obtenida parece indicar que la situación denunciada por la promovente de la queja no constituye un caso aislado, sino que, por el contrario, afectaría a todos los profesores interinos cuyo nombramiento, incorporación a nómina, etc., a principios de curso parece realizarse mediante mecanismos que determinan todos los años un considerable retraso en la percepción de sus retribuciones, respecto a la fecha en la que se incorporan a su plaza docente.

Por consiguiente, dado que esta consecuencia poco deseable del sistema habitualmente seguido se viene reproduciendo, al parecer, cada curso, afectando a un sector numéricamente considerable del personal al servicio de la administración educativa, parece que, el principio de eficacia que debe presidir la actuación de las administraciones públicas impone la aplicación de algún procedimiento alternativo que permita un abono puntual de las retribuciones del profesorado interino.

En otras dos quejas (9025626 y 9026018), los reclamantes señalan que son profesores interinos que en el curso 1988-1989 prestaron servicios durante un período de tiempo que les daba la posibilidad en virtud de la aplicación del mecanismo de listas preferentes, de ser contratados en el mismo régimen durante el siguiente curso académico 1989-1990.

Todos ellos, sin embargo, debieron incorporarse al servicio militar en el referido curso, circunstancia que les impidió prestar servicios efectivos en el mismo durante el período de tiempo que se establece en las Instrucciones dictadas para la provisión de puestos de trabajo docente, en régimen de interinidad, para el curso 1990-1991, y, en consecuencia reunir el requisito necesario para ser contratado con carácter preferente en este curso escolar.

Los reclamantes coinciden en expresar que puesto que la causa que les impidió estar en condiciones de cumplir dicho requisito es la realización de la prestación personal de carácter obligatorio en que consiste el servicio militar, debería tenerse en cuenta esta circunstancia a efectos de respetar su antigüedad y mantener su derecho a formar parte de las listas preferentes de contratación en las que estaban incluidos antes de la prestación de dicho servicio y en las que hubiesen continuado de no haber tenido que incorporarse al mismo.

Esta institución dedujo, de los términos en que los reclamantes planteaban su situación, que la exclusión de los interesados de las listas preferentes en las que estaban incluidos podría constituir una consecuencia negativa adicional de la incorporación de los promoventes de las quejas al servicio militar, irrogándoles con ello un perjuicio, que no parece deba derivarse en ningún caso de la realización de una prestación personal de carácter obligatorio, ya de por sí onerosa.

Atendiendo a esta consideración solicitamos información al Subsecretario de Educación y Ciencia respecto a la posibilidad de corregir la situación planteada.

En la contestación recibida se manifiesta lo siguiente:

«Este Ministerio considera, al igual que esa Alta Institución que, sin perjuicio de que la situación del personal interino venga determinada por las normas relativas a la provisión de puestos de trabajo que se dictan para cada curso académico en función de las necesidades existentes, la prestación del servicio militar por los reclamantes supone la imposibilidad de cumplir el requisito de la permanencia en el servicio durante al menos cinco meses y medio en el curso 1989-1990. Por ello se considera “renuncia por causa justificada”, que no conlleva la pérdida de la preferencia en la contratación como interino.

Este criterio ha sido tenido en cuenta para aquellos supuestos que fueron detectados por la unidad competente en razón de la materia, cuando así se hizo constar por la correspondiente Dirección Provincial del departamento. No obstante, puede haberse producido algún caso en el que se hayan desconocido las razones de la renuncia, por lo que se consideró “no justificada”.

En consecuencia y a los efectos de solucionar los problemas producidos, este departamento procederá a realizar la incorporación de los interesados a las correspondientes “listas preferentes”, con los mismos derechos que ostentaban en el momento de su incorporación al servicio militar, tan pronto se pongan en contacto con la Dirección General de Personal y Servicios, Subdirección General de Personal de Enseñanzas Medias, de este departamento, y hagan constar sus datos personales.

Asimismo, el citado centro directivo reiterará a las Direcciones provinciales el criterio que debe mantenerse al respecto, a fin de evitar que puedan producirse situaciones como las que ahora se pretende solucionar.»

#### 14.5. *Personal estatutario al servicio de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social*

##### 14.5.1. *Marco jurídico*

Es preciso insistir, una vez más, en la clara inadecuación del régimen del personal a la estructura y régimen de funcionamiento de las instituciones sanitarias, derivada de la profusión actual de disposiciones sobre dicho régimen y de la falta de homogeneidad de las mismas en aspectos sustanciales.

Tal y como se señaló en el informe del pasado año, ante la falta de desarrollo del artículo 84 de la Ley General de Sanidad, el Defensor del Pueblo formuló varias recomendaciones, relativas a diferentes aspectos del régimen jurídico de este personal, en orden a elaborar el correspondiente proyecto de disposición que permitiera eliminar diversas desigualdades.

En este sentido, se hacía referencia a las siguientes recomendaciones:

— Sobre la procedencia de elaborar el correspondiente proyecto de disposición que permitiera eliminar la desigualdad de tratamiento derivada de la inexistencia de la situación de «especial en activo» en el Estatuto de Personal no Sanitario de Instituciones Sanitarias.

— Sobre la elaboración del correspondiente proyecto, con el fin de establecer un nuevo apartado en el baremo de técnicos especialistas, en donde se valoren los servicios prestados a la Seguridad Social, en distinta modalidad de aquélla a la que se concurre, tal y como ocurre en los baremos aplicados a los ayudantes técnicos sanitarios diplomados universitarios en enfermería y auxiliares de enfermería.

— Sobre la desigualdad de tratamiento que produce la acumulación de los puntos resultantes, por los méritos reflejados en los apartados a) y b) del apartado 12 del artículo 33 del Estatuto de Personal Sanitario no Facultativo de Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social.

En contestación a las recomendaciones efectuadas, el Ministerio de Sanidad y Consumo manifestó que aceptaba en su totalidad las mismas, señalando su intención de proponer la inclusión, en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990, de una disposición que habilitara al Gobierno para aprobar, por Real Decreto, un reglamento de provisión de plazas en las instituciones sanitarias del Instituto Nacional de la Salud y que abarcarla desde la selección de personal y los concursos de traslados hasta el nombramiento de personal directivo o temporal. En dicho proyecto se incorporaría una previsión expresa en orden a la aplicación de la situación de especial en activo al personal no sanitario, en los mismos supuestos y con los mismos efectos que se determinan en el Estatuto de Personal Sanitario no Facultativo.

En consonancia con lo anterior, la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, en su artículo 34.4.3., determinó que la situación de especial en activo, regulada en el artículo 48 del Estatuto de Personal Sanitario no Facultativo, será aplicable, en los mismos casos y con idénticos efectos, al personal no sanitario de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social, disponiendo además el citado precepto que el Gobierno desarrollará por Real Decreto las normas contenidas en dicho artículo, lo que ha acaecido, respecto de la selección de personal y de la provisión de plazas, mediante el Real Decreto 118/1991, de 25 de enero.

#### 14.5.2. *Plantillas y provisión de puestos de trabajo*

Una parte apreciable de las quejas en materia de personal están referidas a las pruebas o sistemas establecidos para el acceso a plazas vacantes de instituciones sanitarias.

En este sentido, se planteó el hecho de que en los diferentes baremos establecidos para la selección de personal sanitario no facultativo se valora como mérito el simple hecho de residir en la provincia solicitada, con una antelación mínima de cinco años a la fecha del concurso, añadiéndose, por otra parte, que tal valoración, equivalente en ayudantes técnicos sanitarios-diplomados en enfermería a cuatro años de ejercicio profesional, conduce frecuentemente a que las plazas se adjudiquen a personas residentes.

Resaltando que la valoración de la residencia como mérito no parece compatible con los principios de mérito y capacidad que deben regir el acceso a la función pública, en la medida en que no puede ser considerado un mérito o un hecho demostrativo de la capacidad personal el residir en una provincia determinada y que tal situación tampoco parece compatible con el principio de igualdad de todos los españoles, en tanto en cuanto se coloca en una situación muy distinta a los residentes en un lugar y en otro, se dio traslado del asunto comentado al Ministerio de Sanidad y Consumo.

En el informe emitido por la Subsecretaría de dicho departamento se señaló que, en efecto, difícilmente puede justificarse la residencia como un mérito profesional demostrativo de una determinada capacidad profesional y que en el Real Decreto sobre provisión de plazas vacantes en instituciones sanitarias, al que anteriormente se ha aludido, se tendría en cuenta tal situación, eliminándose la valoración de la circunstancia reseñada (queja 8917071).

De otra parte, en algunas de las quejas recibidas se pone de manifiesto que en los procesos de selección de personal sanitario no facultativo no se ha tenido en cuenta lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley de Procedimiento Administrativo, circunstancia por la que los reclamantes no han obtenido plaza al no haberseles valorado adecuadamente algún mérito que, si bien referían en su solicitud y poseían, no justificaron debidamente.

Esta situación ha motivado que el Defensor del Pueblo formulara una sugerencia y un recordatorio de deberes legales a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de Madrid, en orden a adoptar las medidas oportunas para reponer al promovente de la queja en los derechos que, en su caso, pudiera ostentar, como consecuencia de la valoración de méritos no computados y a que, en los procedimientos selectivos de personal, se proceda a la estricta observancia de lo dispuesto en el citado precepto de la Ley de Procedimiento Administrativo, a fin de que, cuando alguno de los actos de los interesados no reúna los requisitos necesarios, se ponga en conocimiento de su autor, concediéndosele un plazo de diez días para cumplimentarlo (queja 8911887).

El diferente efecto producido en los supuestos de no tomar posesión de la plaza adjudicada dentro del plazo reglamentario, según se trate de personal sujeto a uno u otro Estatuto (vgr, exclusión durante un plazo de doce meses de cualquier tipo de concurso y concurso-oposición para el personal médico y de dos años para el personal auxiliar sanitario), dio lugar a que se diera traslado de esta situación a la Dirección General de Recursos Humanos, Suministros e Instalaciones del Ministerio de Sanidad y Consumo, resaltando la conveniencia de establecer las medidas legales oportunas que permitieran suprimir el distinto tratamiento a que se ha hecho referencia.

En el informe emitido por dicha Dirección General se significaba que en aquel momento se encontraba en avanzado estado de elaboración la disposición que, en el futuro, regularía el sistema de acceso a las plazas vacantes de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social, en la que se daría un tratamiento homogéneo a las situaciones similares a la planteada, lo que ha acaecido mediante el Real Decreto 118/1991, de 25 de enero (queja 9017817).

El desarrollo de un concurso de traslados, para la cobertura de plazas de medicina general del Instituto Social de la Marina de La Coruña, dio lugar a que el promovente de una queja formulara la oportuna reclamación, al entender que dicho concurso no respetó las bases de la convocatoria, sin que se hubiera dictado la correspondiente resolución.

Ante el informe emitido por la Dirección General del Instituto Social de la Marina, en el que se hacía referencia a la aplicación del silencio negativo, se formuló un recordatorio de deberes legales, en orden a resolver en forma expresa cuantas solicitudes sean presentadas por los ciudadanos, conforme a lo previsto por el artículo 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo e, igualmente, a dictar resolución sobre la reclamación interpuesta por el interesado. La citada Dirección General asumió el criterio de esta institución, procediendo a contestar expresamente al reclamante (queja 8905367).

La falta de inclusión, en los correspondientes concursos abiertos y permanentes, de plazas vacantes existentes en el Servicio de Urgencia de Sevilla, obtuvo una solución satisfactoria, al señalar el Servicio Andaluz de Salud que se había procedido a dicha inclusión, siendo adjudicada una plaza al promovente (queja 9010732).

#### 14.5.3. *Selección de personal interino y eventual*

Al igual que en años anteriores, se siguen recibiendo quejas en relación con los procedimientos establecidos para la selección de este personal, que han dado lugar a diferentes actuaciones, habiéndose recomendado la modificación de los criterios contrarios al ordenamiento jurídico en aquellos supuestos en los que se observó la falta de la debida correspondencia entre los procesos de selección y los principios constitucionales que deben presidir los mismos.

Entre otros supuestos, cabe señalar el procedimiento, seguido por la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de Zaragoza, en la selección de personal auxiliar de enfermería, que se efectuaba utilizando una lista cerrada de aspirantes, confeccionada en una determinada fecha y con

vigencia para dos años, de modo que no podían acceder a contrataciones temporales aquellas personas que no figuraran en la misma en el momento de cerrarse tal lista.

El principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, contenido en el artículo 23.2 de la Constitución, ha de ponerse en conexión con los principios de mérito y capacidad a que alude el artículo 103.3 del texto constitucional, principios que exigen, utilizando palabras de la sentencia del Tribunal Constitucional 137/1986, de 6 de noviembre, que los sistemas de selección sean abiertos, con concurrencia de toda clase de personas, permitiendo llevar a cabo la valoración del mérito y capacidad acreditados por cada una de ellas. En consecuencia, se formuló una recomendación, en orden a que se adoptaran las medidas más idóneas, al objeto de que en los procedimientos selectivos del personal auxiliar de enfermería a contratar, desarrollados por la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de Zaragoza, se permita la concurrencia de todas aquellas personas interesadas, respetándose así los citados principios constitucionales.

En el informe emitido por la Subsecretaria del Ministerio de Sanidad y Consumo se señaló que, reunida en sesión extraordinaria la Mesa Provincial de Contrataciones, se acordó por unanimidad aceptar la recomendación formulada por el Defensor del Pueblo y, en consecuencia, modificar el sistema de selección para contratar a auxiliares de enfermería, resaltándose, por otra parte, que la Dirección General de Recursos Humanos, Instalaciones y Suministros del citado Departamento hace suya tal recomendación y, con carácter inmediato, se dirigirá a las restantes Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Salud, a fin de trasladarles la mencionada recomendación para que, en su caso, procedan a modificar los sistemas de selección del personal contratado (queja 8914784).

Igualmente, se inició la correspondiente investigación respecto del procedimiento establecido por la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de Madrid para la contratación de personal del Servicio Especial de Urgencias y de facultativos de medicina general, acerca del que diferentes promoventes habían señalado que carecía de la debida objetividad y adolecía de la adecuada publicidad de las pruebas a realizar para tal selección. En el informe emitido por la citada Dirección Provincial se señaló, entre otras consideraciones, que se había procedido a anular el proceso de selección respecto del que los promoventes hablan referido la existencia de defectos en su desarrollo (queja 8909826).

Por otra parte, el desfase entre el momento en que se acreditaban los méritos por los interesados y aquél en que los mismos eran reconocidos por el Servicio Andaluz de Salud, circunstancia que incidía directamente en la selección del personal a contratar, dio lugar a que dicho Servicio informara sobre la adopción de un nuevo acuerdo, mediante el que se regulan las Mesas Provinciales de Contratación, y que permitiría evitar el desfase a que hacía referencia la promotente de la queja (queja 8920176).

Por último, es menester señalar la formulación de diversas quejas, planteadas por personal facultativo, que refería haber recibido comunicación de la Administración señalando que cesaría en la plaza que interinamente venía desempeñando, al cumplirse los nueve meses de contrato, período de tiempo señalado en el artículo 5 del Estatuto de Personal Médico, circunstancia que dio lugar al inicio de la oportuna investigación, todavía en trámite, dado el criterio jurisprudencial establecido en esta materia, en el sentido de que el interino, debe, en principio, mantenerse en la plaza hasta que esta se cubra en propiedad o se amortice (quejas 9008308 y 9017694).

#### 14.5.4. *Funciones y situaciones administrativas*

Siguen persistiendo, si bien en menor número, las quejas formuladas por personal estatutario referentes a los distintos aspectos que integran el desarrollo de las funciones reglamentarias, así como a las diversas situaciones administrativas.

En esta materia y acerca de la paralización de los procedimientos de cobertura de plazas vacantes de personal médico, como consecuencia de la jerarquización de las citadas plazas, y la imposibilidad del reingreso al servicio activo de los facultativos especialistas, aspecto al que se hizo alusión en el informe del año 1989, debe significarse que la disposición transitoria quinta del Real Decreto 571/1990, de 27 de abril, prevé la posibilidad de que el personal en situación de excedencia en plazas de cupo pueda optar al reingreso en un puesto de trabajo vacante de equipo de atención primaria, servicio o unidad inferior al servicio de asistencia especializada (queja 8707867).

Entre las quejas recibidas sobre este problema, cabe señalar la promovida por un médico ayudante de equipo, quien señalaba que, habiéndosele concedido el reingreso al servicio activo, procedente de excedencia voluntaria, no se había podido materializar todavía su incorporación, a pesar del largo tiempo transcurrido, al no haberse celebrado el oportuno concurso.

Sobre esta cuestión, el Servicio Andaluz de Salud hizo referencia a la Orden de la Consejería de Salud de 4 de mayo de 1990, norma que, asumiendo el contenido de lo dispuesto en el Real Decreto 571/1990, sobre estructura del Instituto Nacional de la Salud, regula la convocatoria de plazas de facultativos especialistas, en la que se contempla la posibilidad del reingreso al servicio activo del personal en excedencia y que, en dicha convocatoria, se hará efectivo el reingreso solicitado por el interesado (queja 8913021).

Por otra parte, la situación expuesta por diferentes trabajadores del Servicio Especial de Urgencias de Madrid que se concretaba en que, como consecuencia de la falta de personal para cubrir los turnos necesarios, se firmó un acuerdo, que fue denunciado por el Instituto Nacional de la Salud, circunstancia por la que los trabajadores dejarían de hacer horas extraordinarias, con los consiguientes perjuicios para el servicio, motivó el inicio de las actuaciones correspondientes, dada la incidencia que podría conllevar tal situación en relación con el servicio asistencial, informando la Administración sobre la formalización de otro acuerdo, mediante el que se establece el cómputo anual de horas extraordinarias y días libres del personal (queja 8910990).

#### 14.5.5. *Sistema retributivo*

Los problemas relativos a retribuciones han motivado frecuentes quejas, referidas a distintos aspectos del complejo régimen retributivo de una parte del personal del sistema nacional de salud.

Así, en una queja formulada por un especialista del Instituto Nacional de Silicosis de Oviedo, se refería que, habiendo formulado solicitud, el día 13 de octubre de 1985, en orden a que se incluyera en las pagas extraordinarias de navidad de 1984 y de julio de 1985 el promedio de guardias médicas efectuadas, no se dictó resolución expresa sobre dicha solicitud, circunstancia por la que, con fecha 25 de mayo de 1988, reprodujo su petición, recabando que se dictara la resolución sobre la anteriormente formulada.

En un primer informe, la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud señaló que la primitiva solicitud fue desestimada por aplicación del silencio administrativo y que, respecto de la segunda, se dictó resolución, desestimándola al haber transcurrido con exceso el plazo de un año de prescripción de las acciones laborales del artículo 59 del Estatuto de los Trabajadores.

Ante esta contestación y subrayando que las consecuencias del incumplimiento del deber que la ley impone de resolver expresamente, no puede pesar ni directa ni indirectamente sobre el recurrente, se formuló un recordatorio de deberes legales, en orden a que se resolviera expresamente la solicitud formulada el 30 de octubre de 1985, reconociéndosele al promovente, si así procediera, las diferencias salariales reclamadas.



Conforme a los términos de dicho recordatorio, la Administración dictó resolución, estimando parcialmente la petición del interesado y reconociéndole las correspondientes cuantías económicas (queja 8811239).

La falta de abono de los desplazamientos, desde la ciudad de Barcelona a la de Madrid, de un vocal de la comisión coordinadora de las pruebas selectivas de residentes 1986/1987, sin que, a pesar de las innumerables gestiones efectuadas, se le hubieran abonado los gastos originados por tal causa, se resolvió favorablemente, al informar la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Consumo que se había aprobado el oportuno expediente de gasto, presentándose a la convalidación del Consejo de Ministros, y que la cantidad reclamada sería satisfecha al interesado en breve plazo (queja 8914224).

Igualmente, la falta de liquidación de las retribuciones correspondientes a los servicios prestados como facultativo contratado de medicina general en la localidad de Audilla (Valencia), a pesar de haber transcurrido más de un año desde la prestación de tales servicios, obtuvo una solución satisfactoria, al informar el Servicio Valenciano de Salud sobre la remisión de la correspondiente nómina a la intervención delegada y la liquidación del importe correspondiente (queja 9021823).

Por último, la falta de acreditación de los haberes correspondientes, al parecer por problemas presupuestarios, a auxiliares administrativos del Hospital de la Seguridad Social de Murcia, a pesar de que llevaban seis meses trabajando de forma ininterrumpida, produjo la intervención de esta institución, abonándose al promovente los atrasos a los que tenía derecho (queja 8918986).

#### 14.5.6. *Otras cuestiones relativas al personal estatutario*

En cuanto al resto de los aspectos que hacen referencia al personal estatutario al servicio de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social, cabe únicamente mencionar la cuestión relativa a la posible aplicación, al citado personal estatutario, de lo dispuesto en el artículo 3 de la Orden de 2 de enero de 1985, que determina que los funcionarios procedentes de la Agrupación Temporal Militar que ocuparan destinos dotados en los Presupuestos Generales del Estado, percibirán en este destino los trienios devengados, a los efectos de la pensión de retiro por razón de los servicios prestados. Sobre este asunto, del que se incluyó una mención en el informe del año 1989, la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, del Ministerio de Economía y Hacienda, envió un dictamen emitido por el Ministerio de Sanidad y Consumo, en el que, coincidiendo con el criterio sustentado por esta institución, se señala que no existe inconveniente para extender al personal estatutario de la Seguridad Social lo previsto en los apartados dos y tres del citado precepto, subrayándose que se tendrá presente dicho criterio en los supuestos en que se plantease algún caso de cómputo de este servicio, dentro del ámbito del Instituto Nacional de la Salud (queja 8710480).

#### 14.6. *Personal laboral*

##### 14.6.1. *Selección de personal*

Como acaecía en años anteriores, han sido numerosas las quejas recibidas a lo largo de 1990, en las que se expresaba el desacuerdo con la forma o con el resultado de la selección previa a la formalización de un contrato de carácter laboral con las administraciones públicas. Dejando aparte aquéllas que se referían específicamente a la discrepancia con la valoración otorgada al aspirante por los órganos calificadores, dada la práctica imposibilidad de intervenir al respecto a causa de la amplitud de criterio con el que pueden actuar dichos órganos, la intervención de esta institución en esta materia se ha encaminado básicamente a la supervisión de la aplicación de los principios de

igualdad, mérito y capacidad, así como de publicidad, que deben regir la selección de personal al servicio de las administraciones públicas con independencia del tipo de relación jurídica que vincule a las partes y de la duración de la misma.

Sin embargo, es menester significar que no siempre se toman plenamente en cuenta dichos principios, no ya en actuaciones concretas, sino en la concepción general de los procesos de selección de personal, en especial cuando de contratos temporales se trata.

A este respecto, pueden valer, como ejemplos, la inclusión de la residencia en el municipio como condición necesaria de los aspirantes a un puesto de trabajo ofertado por el Ayuntamiento de La Garrovilla (Badajoz) (queja 8901255), y la residencia en la comunidad autónoma como mérito muy cualificado, que operaba de hecho como condición necesaria, para cubrir una plaza en el Hospital Insular «Nuestra Señora de Guadalupe», de La Gomera, convocada por la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud, de Santa Cruz de Tenerife (queja 8918902).

Esta institución entiende que, tal y como reiteradísima jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido, el hecho de ser natural o residente en una determinada comunidad o municipio no puede constituir una circunstancia relevante, y menos aún determinante, para dilucidar quien de los que aspiran a un empleo ofertado por la Administración pública es el más capaz para desempeñarlo, todo ello por imperativo de los artículos 14, 23.2 y 139 de la Constitución. En este sentido, se han dirigido sendas recomendaciones a las administraciones citadas, para que en futuras convocatorias se elimine la residencia como requisito excluyente o como mérito.

De otra parte, son también frecuentes las quejas de quienes consideran que, en un proceso de selección mediante concurso o concurso-oposición, no se les han tenido en cuenta determinados méritos.

Efectivamente, en muchas bases de las convocatorias de pruebas para selección de personal se establece una cláusula exigiendo que los méritos alegados por los concursantes sean justificados en el momento de presentación de las solicitudes, y advirtiendo que, de no ser así, éstos no serán tenidos en cuenta. Tal cláusula implica una interpretación restrictiva del artículo 54 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que prevé un plazo de diez días para la subsanación de los defectos observados.

En este sentido, es necesario señalar que, en muchas ocasiones, dada la premura con que deben presentarse las solicitudes para participar en un proceso de selección de personal laboral, aportar la documentación completa de los méritos que se alegan resulta muy difícil, máxime cuando se exige acompañar documentos originales o fotocopias compulsadas (queja 8910847).

Debe dejarse también constancia de otra queja relativa a un caso en el que, aparte de plantearse cual era el mínimo exigido para superar las pruebas selectivas, se daba la circunstancia de que el tribunal calificador, con posterioridad a la celebración de las pruebas, acordó que las plazas se adjudicarían «no según el orden de puntuación final, sino según la puntuación obtenida en el segundo ejercicio».

Al considerarse, entre otros extremos, que esta última circunstancia podría significar la modificación de las bases de la convocatoria y ser contraria al principio de capacidad, chocando además frontalmente con el sistema normal de puntuación de las oposiciones, se sugirió a la Subsecretaría del Ministerio de Economía y Hacienda que se valorara la posibilidad de reponer a la interesada en los derechos derivados de la superación de las pruebas selectivas en las que participó, sin perjuicio de los derechos de buena fe adquiridos por terceros, así como la inclusión del sistema de puntuación final de las pruebas en las bases de futuras convocatorias.

La citada Subsecretaría señaló en su respuesta que «dada la mecánica del propio ejercicio comentado -respuesta a un cuestionario de 80 preguntas- no resulta posible establecer a priori el número de respuestas acertadas considerado como mínimo para la calificación de aprobado, siendo el propio nivel de los aspirantes el que viene a determinar dicha calificación, nivel que, por otra parte, no

tiene por qué coincidir en las distintas provincias en que tienen lugar los respectivos exámenes». Se señalaba además que el tribunal calificador no había modificado las bases de la convocatoria, sino que «se limitó a determinar la adjudicación de plazas entre los opositores aprobados en la segunda fase prevista en el proceso selectivo, primando precisamente la puntuación obtenida en ésta, por estimar el tribunal que reflejaba objetivamente los conocimientos de cada opositor en relación a las funciones recaudatorias a desempeñar posteriormente».

Se sostenía también que tal interpretación «se adecua a las facultades decisorias que para el correcto desarrollo de las pruebas selectivas se reconoce a favor del tribunal de selección por la Base 8.3 “in fine”, de la propia convocatoria, respondiendo asimismo a las determinaciones contenidas en el artículo 26 del Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración del Estado». Por todo ello, se señalaba que no se podía aceptar la sugerencia relativa a la reposición de la interesada en sus derechos presuntamente vulnerados, ya que se estimaba que el procedimiento había sido el adecuado, indicándose, de otra parte, que la sugerencia relativa a la inclusión en las bases de futuras convocatorias del sistema de puntuación final de las pruebas «viene siendo recogida en la práctica, toda vez que es criterio general consignado expresamente en las bases de las convocatorias en tramitación y sucesivas, el establecimiento del carácter eliminatorio de las diferentes pruebas de que conste el proceso de selección» (queja 8810292).

Esta institución no puede compartir el criterio manifestado por la citada Subsecretaría, desde el momento en que el establecimiento, en las bases de la convocatoria, del carácter eliminatorio de cada prueba no predetermina el sistema de ordenación final de los candidatos, conforme a la puntuación obtenida.

Por último, en este mismo campo de la selección de personal, puede citarse la falta de resolución expresa de una solicitud de revisión de los resultados de unas pruebas selectivas, presentada ante el Ministerio de Economía y Hacienda, lo que motivó que se haya dirigido a la Subsecretaría de dicho Departamento un recordatorio del deber legal de resolver expresamente dicha reclamación, conforme establece la Ley de Procedimiento Administrativo (queja 8903109).

#### 14.6.2. *Retribuciones*

Son frecuentes las quejas que denuncian retrasos en el abono de retribuciones, la mayoría de ellas relacionadas con el complejo sistema de pago y de regularización de salarios que impera en la Administración, así como por la demora en la ejecución de sentencias firmes.

En este sentido, puede indicarse, entre otros extremos, que el proceso de formalización a que están sujetos los contratos para el personal laboral al servicio de la Administración pública dificulta el abono puntual de los salarios. Así, puede traerse a colación una queja según la cual el interesado formalizó el día 11 de enero de 1990 un contrato de trabajo en el servicio de Correos. Dicho contrato se remitió para su oportuna fiscalización a la Intervención Delegada, que lo devolvió el 12 de febrero de 1990. El 27 del mismo mes y año se envió a la Oficina Delegada de la Función Pública para su inscripción en el Registro Central de Personal, trámite que tuvo lugar el 3 de abril. El día 10 del mismo mes se cursó el contrato a la Jefatura Provincial de Alicante, donde se recibió el 18 de abril de 1990, no pudiendo ser incluido en la nómina de mayo. Por fin, en la nómina del mes de junio, el trabajador pudo percibir las retribuciones adeudadas desde el mes de enero, aunque sin intereses (queja 9013756).

En relación con este asunto, la Dirección General de Correos y Telégrafos ha comunicado que se ha puesto en marcha un mecanismo de anticipos, con el que se pretende evitar la repetición de situaciones como la descrita. Esta decisión viene sin duda a paliar lo más lacerante de la situación

denunciada, en cuanto a las necesidades económicas del trabajador, pero no resuelve el desajuste y la lentitud de los servicios administrativos, que no deberían dar lugar a aquélla.

En este mismo ámbito de las retribuciones, se han tramitado asimismo varias quejas que revelan la rigidez de la Administración para adaptarse a las exigencias propias del Derecho laboral. Más en concreto, estas quejas hacían referencia al abono de diferencias salariales a los trabajadores a su servicio cuando éstos realizan tareas de superior categoría a la que tuvieran reconocida, tal y como exige el artículo 23.3 del Estatuto de los Trabajadores.

A este respecto, cabe reseñar un caso, que dio lugar a la emisión de una sugerencia, en el que un oficial 2.<sup>a</sup>, administrativo del Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias, planteó ante la jurisdicción laboral una demanda de clasificación como oficial 1.<sup>a</sup>, declarándose en la sentencia correspondiente que no procedía su reclasificación profesional como tal, por venir señalado en el convenio colectivo aplicable que los ascensos se realizan solo a través de concurso, pero reconociendo al interesado el derecho al abono del salario correspondiente a la última categoría citada, por estar realizando trabajos propios de la misma. El trabajador, sin embargo, no percibió posteriormente las diferencias salariales correspondientes, por lo que se veía obligado a reclamar todos los años su abono ante la jurisdicción laboral.

La sugerencia formulada fue aceptada por el organismo afectado, el cual comunicó que había procedido al abono del salario correspondiente a la categoría efectivamente desempeñada durante el lapso de tiempo en que persistió la situación descrita (queja 8806407).

De otra parte, tras una dilatada tramitación, originada por las discrepancias de orden competencial existentes entre el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza y los organismos competentes de la Junta de Andalucía, pudo resolverse satisfactoriamente el caso de noventa y dos trabajadores que habían realizado trabajos forestales en el municipio de Vélez-Blanco (Almería), durante el período comprendido entre los meses de marzo y septiembre de 1984, percibiendo una remuneración inferior a la estipulada en el convenio colectivo aplicable y sin que las reiteradas reclamaciones al respecto hubieran dado fruto. A tal efecto, se formuló una sugerencia al Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, a fin de que fueran abonadas a los interesados las diferencias entre los jornales percibidos y los que debieron percibir de conformidad con el convenio colectivo del personal laboral eventual del instituto citado, comunicando este organismo la aceptación de la sugerencia e indicando que se procedería, en el plazo más breve posible, al abono de las cantidades resultantes, incrementadas en el 10 por 100 anual, de conformidad con lo establecido por el artículo 29.3 del Estatuto de los Trabajadores (queja 8801311).

Por fin, puede reseñarse la tramitación de una queja relativa a un contrato de trabajo en prácticas suscrito, en fecha 1 de octubre de 1988, por la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia en Murcia, por tres meses de duración y una retribución, estipulada expresamente en el contrato, de 137.500 pesetas brutas mensuales. Una vez finalizado el mismo, en marzo de 1990, se notificó al trabajador una diligencia de la citada Dirección Provincial, a cuyo tenor la cláusula salarial del contrato debió haber sido redactada expresando una cantidad menor, y acto seguido se le exigió el reintegro del salario percibido por encima de la cantidad citada en la nueva cláusula redactada unilateralmente por la Administración, amenazándole además con su exigencia por vía de apremio.

En relación con esta queja, se expuso a la Administración que los contratos obligan a las partes en los términos acordados, no pudiendo quedar su validez o cumplimiento al arbitrio de uno de los contratantes. En consecuencia, la pretendida modificación del contrato mediante una diligencia administrativa carecía de virtualidad alguna, teniendo, en todo caso, la Administración la posibilidad de plantear la cuestión ante la jurisdicción social, única competente para juzgar y ejecutar lo juzgado en los litigios que se produzcan como consecuencia del contrato de trabajo, incluso cuando afecte al Estado y demás entes públicos. Por ello, se consideraba totalmente improcedente el uso de la vía de

apremio, apropiada solo para la cobranza de las deudas tributarias u otras responsabilidades de derecho público.

Esta sugerencia fue aceptada por la Administración, paralizándose el procedimiento de apremio (queja 8913521).

#### 14.6.3. *Otras cuestiones relativas al personal laboral*

En este apartado, debe citarse la feliz solución de un caso ya citado en el informe del pasado año. Se trataba, en concreto, de dos profesores transferidos a la Junta de Andalucía, que obtuvieron de la Magistratura de Trabajo, por sentencia de 5-12-1985, la declaración de su condición de fijos. Sin embargo, en el Real Decreto 1339/1986, de 4 de julio, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de educación no universitaria, estos profesores figuraban como interinos.

Desde entonces, y en diferentes ocasiones, se trató, a instancia de los interesados, de publicar una corrección de errores en el Boletín Oficial del Estado, con resultados infructuosos, primero porque el Ministerio para las Administraciones Públicas consideraba que la sentencia de Magistratura era posterior a la fecha del acuerdo de la Comisión de Transferencias, y más tarde porque el Ministerio de Relaciones con las Cortes no consideró procedente la corrección de errores de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19.2.b) del Real Decreto 1511/1986, de 6 de junio.

Finalmente, tras las gestiones de esta institución, en el pleno de la Comisión Mixta de Transferencias del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, celebrado el 2 de abril de 1990, se adoptó un acuerdo de modificación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de educación no universitaria, en el que se incluyó a los interesados en la relación nominal de personal laboral.

Dicho acuerdo fue posteriormente aprobado por el Consejo de Ministros del 27 de abril de 1990 (queja 8901207).

De otra parte, las actuaciones realizadas en torno al problema expuesto en otra queja, permitieron el abono de la cantidad de 1.100.000 pesetas que el Ministerio de Educación y Ciencia adeudaba a una trabajadora, en concepto de indemnización por despido, en virtud de conciliación celebrada ante el Juzgado de lo Social (queja 8901471).

#### 14.7. *Personal al servicio de las corporaciones locales*

##### 14.7.1. *Ausencia de relaciones de puestos de trabajo en las corporaciones locales*

En el informe correspondiente a 1989 se hace mención, dentro del apartado referido a la selección de funcionarios de las corporaciones locales, al problema de la ausencia de relaciones de puestos de trabajo en el ámbito de la Administración local.

En concreto, habíamos detectado, con ocasión de la tramitación de diversas quejas planteadas por funcionarios al servicio del Ayuntamiento de Leganés (Madrid), que muchos de los problemas relativos a la selección y provisión de puestos de trabajo en el ámbito de la Administración local dejarían de existir en el caso de que las corporaciones locales procediesen a la aprobación de las oportunas relaciones de puestos de trabajo.

Decíamos entonces que la ausencia de relaciones de puestos de trabajo se estaban utilizando para laborar izar discrecionalmente puestos de trabajo que, según los criterios fijados en la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 99/87, dictada con ocasión del recurso de inconstitucionalidad

interpuesto contra la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, deberían estar atribuidos para su desempeño a funcionarios públicos, contrariándose así el criterio jurisprudencial y legal en la materia. Asimismo, la ausencia de relaciones de puestos de trabajo estaría imposibilitando la propia promoción interna de funcionarios de la Corporación, mecanismo este que viene expresamente reconocido en el 169.2 del texto refundido de la legislación vigente en materia de régimen local. Por último, también se estaría impidiendo el ejercicio del derecho de movilidad horizontal que se reconoce a los funcionarios de la Administración Local en el art. 17 de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

La postura de la institución del Defensor del Pueblo en relación con este tema, tal y como quedó reflejada en el informe anual de 1989, consistía en instar al Ayuntamiento de Leganés y a otros ayuntamientos afectados para que procediesen a la inmediata aprobación de las relaciones de puestos de trabajo de modo que este instrumento de gestión de personal cumpliera adecuadamente sus fines, entre los cuales no es el menor fijar la plantilla de funcionarios de la corporación y garantizar a estos un status jurídico determinado y una auténtica carrera y promoción profesional.

En general, los ayuntamientos implicados no se muestran muy propensos a proceder a la aprobación de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo amparándose de manera especial en el hecho de que el art. 15 de la Ley 30/1984 no tiene el carácter de base del régimen estatutario de los funcionarios públicos y en que los preceptos de la legislación de régimen local que se refieren a las relaciones de puestos de trabajo no han sido objeto del correspondiente desarrollo reglamentario.

En este estado de cosas, solicitamos informe al Ministerio para las Administraciones Públicas a fin de conocer la opinión de este departamento en relación con la cuestión planteada. En su comunicación, el Ministerio informó lo siguiente:

« ... en lo relativo a las Relaciones de Puestos de Trabajo, el criterio del Ministerio para las Administraciones Públicas es el de abordar con una mayor prudencia, la elaboración de una normativa sobre el particular, ya que ésta deberá tener en cuenta no sólo la complejidad y heterogeneidad de nuestra Administración Local, sino también la concurrencia competencial que existe en materia de Régimen Local.

Entretanto, el criterio del Ministerio para las Administraciones Públicas es que las Corporaciones Locales se atengan a lo establecido en la normativa estatal sobre la materia y que, a pesar de no tener carácter básico, sirve de pauta y orientación para la confección de relaciones de puestos de trabajo en la Administración Local.

A este respecto, no cabe argumentar que las obligaciones que sobre este particular atribuye la legislación básica en materia de régimen local a las Corporaciones Locales se encuentran diferidas hasta que el Gobierno apruebe los reglamentos correspondientes ya que la normativa estatal no básica sobre función pública tiene, en todo caso, carácter supletorio respecto del personal al servicio de otras Administraciones Públicas.»

Asimismo, se nos puso de manifiesto que:

«El Ministerio para las Administraciones Públicas está desarrollando una serie de actuaciones para establecer los criterios que, en lo concerniente a relaciones de puestos de trabajo, provisión de los mismos, movilidad y carrera administrativa, faciliten el cumplimiento por las Corporaciones Locales, de los artículos 90.2 de la Ley de Bases de Régimen Local y 126.4 del Texto refundido.

Entre estas actuaciones destacan las siguientes:

1. Se está trabajando en la elaboración de un proyecto de Real Decreto sobre selección, que se encuentra ya bastante avanzado.

Esta normativa contendrá las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios locales.

2. Se han iniciado ya los estudios necesarios para la preparación de otro Real Decreto, en el que se establecerán las normas básicas reguladoras de las plantillas y las carrera administrativa en el ámbito de la Función Pública Local, con inclusión de preceptos relativos a puestos de trabajo, distribución de funciones, estructura de la función pública, provisión y carrera.»

En la actualidad, la cuestión se mantiene en términos muy similares a la que se encontraba en el momento en el que se redactó el informe correspondiente al año 1989, si bien esta institución no ha dejado de insistir en la conveniencia de que por parte de las corporaciones locales se adopten las medidas necesarias para proceder inmediatamente a la aprobación de las relaciones de puestos de trabajo del personal a su servicio.

También ante el Ministerio para las Administraciones Públicas hemos seguido insistiendo en la necesidad de que estas actuaciones se lleven a cabo, máxime cuando el propio departamento reconoce la complejidad del problema y las dificultades para proceder a una efectiva fiscalización del comportamiento de las corporaciones locales por la doble circunstancia de no tener carácter básico el art. 15 de la Ley 30/1984 y la dificultad de la aplicación supletoria de este artículo a las corporaciones locales por el tenor literal del art. 90.2 de la Ley de Bases de Régimen Local que encomienda al Estado la aprobación de las normas por las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo.

En lo que hace a este último aspecto, esto es, el establecimiento por el Estado de la normativa a la que hayan de ajustarse las relaciones de puestos de trabajo, el Ministerio para las Administraciones Públicas nos informa en una reciente comunicación que:

« ... se trata de una tarea compleja, no sólo por la heterogeneidad que caracteriza a la Administración Local española, sino porque es necesario solucionar con carácter previo algunos problemas concretos que afectan al personal al servicio de las Corporaciones Locales, y en particular, la selección y provisión de puestos de los funcionarios con habilitación de carácter nacional.

A este respecto, ya se ha puesto en conocimiento de la institución que se encuentra elaborado y negociado con la FEMP un proyecto de reglamento que solucionará este problema.

Con este tema resuelto, se estará en condiciones de iniciar, sobre la base de los trabajos que está llevando a cabo la Dirección General de la Función Pública (selección, carrera y elaboración de plantillas), las conversaciones oportunas con las Comunidades Autónomas y la FEMP para establecer, de forma coordinada, la normativa para la elaboración de las relaciones de puestos de trabajo en el ámbito local.»

A la vista de esta última comunicación, la institución del Defensor del Pueblo efectuará un adecuado seguimiento en la materia en orden a conseguir que, finalmente, se den todas las circunstancias legales y de hecho necesarias para que definitivamente en el ámbito de la Administración local se aprueben las relaciones de puestos de trabajo correspondientes a cada corporación y se eliminen los problemas que la ausencia de las mismas producen.

#### 14.7.2. *Irregularidades en el acceso y cobertura de puestos de funcionarios en las administraciones locales*

Entre los problemas que afectan a la función pública local y que son sistemáticamente objeto de tratamiento en los informes que anualmente presentamos ante las Cortes Generales, se encuentra el relativo a las irregularidades en el acceso y cobertura de puestos de los funcionarios que prestan servicio en estas administraciones públicas.

No deja de estar conectado este problema con el descrito en el apartado anterior puesto que muchas de las irregularidades detectadas son fruto del mayor margen de actuación del que gozan las corporaciones locales al no haber elaborado las relaciones de puestos de trabajo correspondientes a la entidad local; sin embargo, el pretender que el único origen del problema se encuentra aquí sería simplificarlo en exceso.

Como ya se ha reseñado en alguna otra ocasión, la raíz última del asunto tendría dos orígenes inconexos entre si cuya adición, sin embargo, agrava la entidad del problema.

Por una parte, un elevado número de municipios y entidades locales españolas disponen, por evidentes razones organizativas y presupuestarias, de una muy deficiente asistencia técnico-jurídica lo que conduce a la comisión de irregularidades tanto en procesos selectivos como en procesos de asignación de puestos de trabajo por desconocimiento de la normativa vigente en la materia; por otra parte, puede afirmarse que entre los cargos electivos locales existe una cierta «insumisión» al ordenamiento jurídico que se fundamentaría precisamente en la naturaleza electiva del cargo que se ostenta. Quizá sea necesario explicar lo que antecede para su mejor comprensión.

No es infrecuente que en la tramitación de algunos de los expedientes relativos a la función pública local se detecte, tanto en el tono como en la forma de las respuestas recibidas, la idea preexistente en las entidades locales según la cual quien ha sido elegido por los vecinos para regir los destinos del municipio puede imponer su criterio en todo lo que afecta a la gestión municipal sin que a este criterio deban oponérsele restricciones propias de la normativa que regula a los colectivos de personal que prestan servicio en la corporación local correspondiente puesto que, de alguna manera, ello sería contrario a la voluntad popular manifestada en la elección del representante local.

No es difícil entender que la posición descrita, añadida a la deficiente asistencia técnico-jurídica, pueda generar y de hecho genere numerosas irregularidades en la gestión del personal al servicio de las corporaciones locales. Sirvan como ejemplo los casos que a continuación se transcriben:

En el expediente 8910871, tramitado como otros varios que ya han sido reseñados en el informe correspondiente a 1989, ante el Ayuntamiento de Leganés (Madrid), se trataba del nombramiento con carácter eventual recaído sobre una funcionaria del cuerpo general auxiliar para el desempeño del puesto de trabajo de tesorero del citado ayuntamiento. La queja de los interesados en el expediente mencionado hacía referencia a la falta de resolución del recurso interpuesto en su momento contra el nombramiento de la funcionaria del cuerpo auxiliar para el puesto de trabajo de tesorero, fundado en que la funcionaria nombrada no reunía en absoluto los requisitos de titulación exigidos para el desempeño de este puesto, cuyo desempeño exigirla pertenecer a un cuerpo encuadrado en el grupo A.

Tramitado el expediente ante el Ayuntamiento de Leganés, éste nos remitió informe en el que se ponía de manifiesto, entre otras cosas, lo siguiente:

«Con fecha 18 de abril de 1989 cesó como Depositario-Tesorero en este Ayuntamiento D. ... Dicho cese se produjo en el transcurso de un plazo de tiempo tan breve que no fue posible contar con funcionario de habilitación de carácter nacional que asumiera las responsabilidades administrativas propias del puesto.

Para hacer frente al trabajo con carácter absolutamente provisional y por exigencia de carácter perentorio, se procedió al nombramiento de Dña por ser la persona que al actuar como segunda del anterior depositario conocía perfectamente el funcionamiento diario de la tesorería dentro de las necesidades más urgentes que obviamente se fueran produciendo.



Dicho nombramiento se hizo de conformidad con lo dispuesto en el núm. 4 del artículo 92 de la Ley 7/85, de 2 de abril, y de acuerdo con las competencias que a esta Alcaldía atribuye el artículo 24 del texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local.

Al mismo tiempo se puso en marcha el proceso de selección del funcionario idóneo para ocupar la plaza de depositario-tesorero con carácter fijo y en este sentido y con el objeto de dar al proceso la máxima publicidad, se publicó un anuncio en el Diario “El País”, indicando los requisitos y demás extremos de interés, este proceso está a punto de concluir y por tanto el nombramiento provisional recurrido quedará automáticamente sin efecto.»

Como quiera que el informe que se ha transcrito no desvirtuaba las alegaciones de ilegalidad que habían sido hechas por los promoventes de la queja y, más bien al contrario ponían de manifiesto la irregularidad cometida por el ayuntamiento, hubimos de responder con una nueva comunicación en la que, entre otras cosas, se hacía constar nuestra intención de incluir este asunto en el presente informe anual. El texto al que nos referimos es el siguiente:

«... Del contenido de su precitado informe se desprende que, a juicio de esa alcaldía, el nombramiento provisional de una funcionaria del Cuerpo Auxiliar Administrativo para el desempeño del puesto de Depositario Tesorero de la corporación, vendría justificado por lo preceptuado en el art. 92-4 de la Ley 7/85, de 2 de abril, y sería acorde con las competencias atribuidas a esa alcaldía por el art. 24 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local.

Tal conclusión no puede ser compartida por esta institución, toda vez que ninguno de dichos preceptos, puede avalar una actuación que se ha traducido en el desempeño de un puesto de trabajo del grupo A por un funcionario perteneciente al grupo D, lo que no es acorde con las previsiones establecidas en la normativa reguladora de la provisión de puestos de trabajo en la Administración pública.

Al efecto, la Ley 7/85, de 2 de abril, en su art. 92-4 alegado por S.S. dispone que “La responsabilidad administrativa de las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación podrá ser atribuida a miembros de la corporación o funcionarios, sin habilitación de carácter nacional, en aquellos supuestos excepcionales en que así se determine por la legislación del Estado”.

Esta referencia a la legislación del Estado, reiterada en el art. 168 T.R. ha de entenderse efectuada al Real Decreto 1174/87, cuyo art. 44, prevé que, en casos excepcionales como el que aquí se trata, la entidad local podrá habilitar con carácter accidental a uno de sus funcionarios suficientemente capacitado y que reúna las condiciones de titulación exigidas para el desempeño del puesto. En consecuencia, esta Institución considera que existe una inadecuación en la actuación seguida por esa alcaldía a las normas en vigor en materia de provisión de puestos de trabajo y, especialmente, el art. 44 del Real Decreto 1.174/87, de lo que se toma nota para su eventual inclusión en el próximo informe a las Cortes Generales, sin perjuicio de concluir la tramitación del expediente, toda vez que, dada la fecha de su escrito de referencia, que finalizaba anunciándonos que estaba a punto de concluir el proceso de selección de un funcionario idóneo para ocupar la plaza en cuestión con carácter fijo, entendemos que, en la actualidad, la situación denunciada por el promovente ha quedado sin efecto.»

Otro asunto significativo que puede traerse aquí a colación es el planteado en el expediente 9021011, relativo al proceso de selección para la cobertura interina de tres plazas de policía municipal.

Las bases aprobadas por el pleno municipal para la cobertura de estas vacantes exigía entre otros requisitos para poder participar en las pruebas selectivas, el estar en posesión de permisos de conducir de las clases B2 y A2 o aquél de nivel superior que autorice para la conducción de motocicletas y vehículos de urgencia.

Como quiera que nos habían sido denunciadas algunas irregularidades en la celebración de estas pruebas selectivas, iniciamos actuaciones ante el Ayuntamiento de Archidona y pudimos comprobar que habían sido admitidas a la celebración de las pruebas varios candidatos que no reunían los requisitos exigidos en las bases de la convocatoria. Y no sólo esto sino que, además, el alcalde en su informe consideraba correcto el que, finalizadas las pruebas, se ampliasen los plazos destinados a la presentación de la documentación acreditativa de reunir los requisitos necesarios para ser nombrados los candidatos seleccionados, a efectos de que éstos en ese período de tiempo pudieran completar los requisitos que no cumplían en el momento de celebración de las pruebas

Ante esa posición del Ayuntamiento de Archidona hubimos de mostrar nuestra disconformidad mediante la formulación de la recomendación que a continuación se transcribe:

« ... la base segunda de la convocatoria disponía que -para tomar parte en estas pruebas selectivas se han de reunir los siguientes requisitos “... Estar en posesión del permiso de conducir de las clases B-2 y A-2, o aquel de nivel superior que le autorice para la conducción de motocicletas y vehículos de urgencia”.

Ninguno de los cuatro aspirantes que superaron las pruebas reunían tal requisito en la fecha límite de presentación de instancias, y en consecuencia, por aplicación de la base octava de la propia convocatoria deberían haber sido anuladas sus actuaciones.

Según los apartados quinto y séptimo de su informe, por parte del tribunal seleccionador y por esa alcaldía, respectivamente, se adoptaron sendos acuerdos de sucesiva ampliación, según se dice, del plazo de presentación de la documentación pertinente, cuando la realidad demuestra que el plazo así ampliado fue utilizado no para el cumplimiento de un trámite formal, sino para que los aspirantes aprobados entraran en posesión de un requisito que todos ellos habían declarado en sus instancias reunirlo con anterioridad, sin que ello al parecer fuera exacto.

Tales acuerdos contravienen claramente la ley de la oposición que no es otra que la propia convocatoria y, por tanto, han de ser considerados nulos.

No cabe de otra parte, como se hace en su informe, alegar presuntas razones de urgencia, economía y celeridad para justificar tal proceder, toda vez que dichos principios de eficacia de la acción administrativa no pueden prevalecer sobre otros superiores de legalidad e interdicción de la arbitrariedad, ni infringir el principio constitucional de igualdad de acceso a la función pública, vulnerado por los acuerdos en cuestión que, en definitiva, suponen hacer de mejor condición a unos aspirantes que según todos los documentos obrantes en el expediente pudieran haber cometido una falsedad documental, respecto de otros hipotéticos que hayan renunciado a presentarse en las pruebas, precisamente, por no reunir alguno de los requisitos requeridos para ello.

En base a cuanto se ha argumentado, el Defensor del Pueblo, al amparo de lo previsto en el art. 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, ha resuelto formular a S.S. la siguiente recomendación:

Que, en cumplimiento de las bases 2.<sup>a</sup> y 8.<sup>a</sup> de la convocatoria para la selección interina de tres plazas de guardia de la Policía Local, aprobada por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Archidona, de 9 de marzo de 1990, se proceda a la anulación de las actuaciones de los aspirantes que no han acreditado el cumplimiento de todos los requisitos requeridos para la participación en las pruebas, en la fecha tope de presentación de las preceptivas instancias.»

En el momento de redactar este informe, estamos a la espera de recibir comunicación del Ayuntamiento en la que se nos ponga de manifiesto la aceptación o el rechazo de la recomendación transcrita.

El incumplimiento de las bases de la convocatoria configura asimismo el objeto de la queja 9017894, relativa a dos procesos sucesivos para la provisión de determinadas plazas del Ayuntamiento de Zaragoza.

La promovente alegaba, en primer lugar, que el procedimiento seguido para la valoración de los méritos de los participantes en el concurso convocado por resolución de 29 de julio de 1988 no se había ajustado a lo establecido en las bases aprobadas, y ello le habla impedido obtener alguna de las plazas a las que optaba.

Al respecto manifestaba que los mismos méritos hablan sido puntuados de forma desigual según cual fuere la vacante a cubrir y los aspirantes a valorar, habiéndose modificado, asimismo, por las comisiones de selección los criterios de baremación fijados en las bases de la convocatoria.

Sobre este particular, el informe remitido por la Alcaldía de Zaragoza se pronuncia en los siguientes términos:

«... En las Actas de las Comisiones de Valoración, en sesiones celebradas los días 2, 7 y 11 de noviembre de 1988, para valorar los méritos aportados por los aspirantes al concurso para la provisión de puestos de trabajo de Jefaturas de Servicio de las Áreas de Servicios Públicos, Cultura y Educación y Alcaldía, respectivamente, una vez que se procede a dar lectura de forma textual de las Bases de la convocatoria, se pasa a concretar “a priori” y de forma general la valoración de los méritos relacionados en la convocatoria, desarrollándose especialmente los no preferentes, por la forma genérica con que quedan establecidos en ella, con el fin de realizar un sistema objetivo de calificación, tendente a suprimir la arbitrariedad en el mismo; ello se realiza en ejecución de las Bases de la convocatoria, sin modificar éstas, por lo que no se incluye ni excluye ningún mérito a valorar, sino que se concretan criterios y méritos establecidos de forma general en la convocatoria.»

No obstante la terminante conclusión del informe transcrito, del examen comparativo de las bases de la convocatoria con las actas de la comisión de selección, se desprende que ésta ha ido más allá de lo que sería una actuación interpretativa, llegándose a la modificación de los términos de la convocatoria mediante una decisión que, finalmente, supuso que a la interesada le fuere denegada una de las plazas, concretamente la Jefatura del Servicio de Educación del Área de Cultura, por no haber obtenido el mínimo de puntos requerido, puntuación mínima que hubiera alcanzado si la valoración se hubiese ajustado a los términos de la convocatoria.

En efecto, en la base sexta A. b), tras establecerse que los cursos de formación y perfeccionamiento se valorarán hasta un máximo de dos puntos, se hace una enumeración de los cursos valorables incluyéndose, entre otros, diversos cursos de doctorado en relación con determinadas materias, determinándose al final de la relación que «cada curso se valorará con un punto».

No obstante la claridad de los términos de la citada base difícilmente susceptibles de interpretación alguna, por la comisión de valoración, según consta en el Acta de la reunión celebrada el 10 de noviembre de 1988, se adoptó el siguiente acuerdo:

«... La realización de cursos de formación y perfeccionamiento se valorará de la siguiente forma, siempre de acuerdo a lo establecido en el apartado A.b) de la base sexta de la convocatoria, a distribuir de la forma que a continuación se indica: los cursos de doctorado se valorarán cada uno de ellos a razón de 0,10 puntos sin exceder de 0,60 puntos, salvo en el caso de haber completado el ciclo de doctorado, entendiéndose por tal la realización de los cursos o la obtención de los créditos correspondientes y la ejecución del trabajo de investigación de la memoria doctoral, en que se valorará con un punto.»

La sustancial modificación de las bases por un órgano incompetente para ello, así como otras posibles anomalías en la valoración de méritos baremables que, a juicio de la interesada, parecían indicar una predeterminación de la decisión de seleccionar para la plaza antes mencionada a un candidato, a quien se permitió concursar sin siquiera estar en posesión del título superior requerido para el desempeño de un puesto de trabajo del grupo A, fundamentaron diversas reclamaciones previas a la finalización del concurso que no obtuvieron respuesta alguna, siendo reproducidas en el recurso de reposición contra la resolución definitiva del mismo, que tampoco fue resuelto expresamente por el Alcalde de Zaragoza.

Presentado el anterior recurso de reposición con fecha 30 de mayo de 1989, casi de forma simultánea se aprueba una segunda convocatoria en la que, entre otras vacantes, se incluye la ya repetida Jefatura del Servicio de Educación del Área de Cultura, cuya cobertura se había declarado vacante por los motivos que ya se han dicho, aun cuando en base a una decisión de la comisión de selección del anterior proceso, se había adjudicado para su desempeño provisional al funcionario, ya aludido asimismo con anterioridad, cuya titulación no le capacita legalmente para ello.

No obstante dicha situación, mediante resolución de 31 de agosto de 1989 (B.O.P. de Zaragoza de 6 de septiembre de 1989) se excluye dicha plaza de la convocatoria aludiéndose a la existencia de un error material y amparándose para ello en la facultad de rectificación de errores prevista en el artículo 111 de la Ley de Procedimiento Administrativo, sin que, tras el informe recibido del Alcalde de Zaragoza, exista constancia de la naturaleza del error sufrido puesto que, como hemos Visto, dicha plaza continuaba vacante y desempeñada provisionalmente de forma irregular.

En el momento de redactar el presente informe, y tras un análisis exhaustivo de la documentación obrante en el expediente, continúa la tramitación de la queja tendente a resolver aquellos aspectos a los que reiteradamente nos hemos referido, que aún se encuentran pendientes de la debida aclaración.

Las elevadas exigencias de orden físico establecidas en convocatorias de acceso a determinados cuerpos de funcionarios locales han sido objeto de la atención de esta institución en aquellos supuestos en que de los datos contenidos en las quejas se podía deducir la concurrencia de una discriminación lesiva del principio de igualdad al no quedar debidamente acreditada la obligada referencia entre los requisitos requeridos y los principios de mérito y capacidad a que debe ajustarse el acceso a la función pública.

Valga como ejemplo la queja número 8914992, en la que su promovente exponía que habiendo participado en las pruebas selectivas para el acceso al Cuerpo de Policía Local de Albacete celebradas en 1989, había sido excluido de las mismas por aplicación de un requisito que prescribía que el aparato visual sin corregir deberla ser superior a los dos tercios de la visión normal en ambos ojos.

Asimismo alegaba que la deficiencia visual que padece, debidamente corregida, no le impide el desempeño normal de las tareas encomendadas al mencionado Cuerpo, ni le ha impedido realizar el servicio militar, ni obtener el carnet de conducir en todas sus categorías, afirmando, finalmente, que un elevado porcentaje de los policías actuales del citado Cuerpo, que el reclamante estima en un 30 por 100, padece defectos visuales superiores al estipulado en las bases actuales, y aportando, finalmente, fotocopias de las bases para el acceso a la Policía Local de otras Corporaciones en las que las exigencias de capacidad visual son muy inferiores a las exigidas por el Ayuntamiento de referencia.

Las alegaciones del interesado fueron trasladadas al Alcalde de Albacete mediante comunicación de 4 de enero de 1990, en la que se solicitaba informe sobre las causas que pudieran acreditar la necesidad de tan elevada exigencia en la capacidad visual y, en su caso, sobre la posibilidad de revisar la misma acomodándola de forma más efectiva a las reales necesidades derivadas del cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas los policías locales.

Tanto en la primera respuesta de 17 de enero de 1990, como en otra posterior de 2 de mayo siguiente, el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Albacete aludía al hecho de que las bases para la convocatoria para el ingreso en los Cuerpos de Policías Locales habían sido establecidas por el Decreto 18/88, de 23 de febrero de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, alegándose para justificar la actuación del Ayuntamiento la obligatoriedad del cumplimiento de dicha norma autonómica.

Tras analizar detenidamente el contenido del aludido Decreto 18/88, se pudo comprobar que en el mismo no existe referencia alguna al baremo de exclusiones médicas y, en consecuencia, nos vimos en la obligación de requerir nuevamente a la Alcaldía de Albacete para que nos informara sobre la legalidad de los hechos denunciados en la queja.

El último informe recibido de 21 de noviembre pasado, se limita a reiterarnos el contenido de los anteriores, y anunciarnos que la convocatoria efectuada a raíz de la oferta de empleo público, correspondiente al ejercicio de 1990, ha sido publicada y resuelta en base a idéntico criterio restrictivo que las de pasados años.

En consecuencia, la respuesta poco concreta y la demora en el envío del último informe, nos llevó a considerar la actitud de dicha autoridad como hostil y entorpecedora de las funciones que legalmente tenemos atribuidas y así se lo hicimos saber mediante comunicación de 11 de enero de 1991.

A raíz de esta comunicación, el Alcalde de Albacete nos remite un último informe modificando el fundamento de su postura respecto del fondo del asunto, y aludiendo a la obligatoria aplicación por el Ayuntamiento de unas bases tipo remitidas por la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Presidencia de la Junta de Castilla-La Mancha las cuales «supone» la corporación aprobadas en virtud de lo establecido en la disposición final primera de la referida norma autonómica.

El cambio de argumentación jurídica, las declaraciones contenidas en el propio escrito justificando la actitud anterior de la Alcaldía en base a una mala interpretación de nuestras sucesivas peticiones de informe, y las terminantes manifestaciones acerca de la buena disposición y decidida actitud de colaboración para con la institución del Defensor del Pueblo aconsejaron dejar sin efecto la calificación legal prevista en el artículo 18.2 de nuestra ley reguladora, decisión de la que dimos cuenta al Alcalde de Albacete, por escrito de 12 de febrero de 1991, mediante el que procedíamos a concluir con el mismo nuestras actuaciones, sin perjuicio de un eventual seguimiento de la tramitación de la queja ante los órganos autonómicos competentes en materia de función pública local.

Para finalizar este epígrafe destinado a reflejar las irregularidades detectadas en los procesos de selección para la función pública local, hemos de consignar la queja 856696 cuya conclusión se ha demorado durante cinco años ante la persistente falta de colaboración mostrada por el Alcalde del Ayuntamiento de Las Rozas (Madrid), en una actitud de incumplimiento de la obligación de auxilio para con esta institución impuesta a todos los poderes públicos por el artículo 19.1 de la Ley Orgánica 3/1981.

La mencionada queja puso de relieve la concurrencia de diversas anomalías en un proceso de selección llevado a cabo por la citada Corporación lo que nos llevó a formular ante la misma el oportuno recordatorio de deberes legales mediante resolución de 2 de junio de 1987, que venía a concluir lo siguiente:

«... cien la medida en que las cuatro plazas de psicólogos existentes en esa Corporación no han sido cubiertas por los procedimientos legalmente establecidos, han de incluirse en la próxima oferta de empleo público para su provisión de forma reglamentaria y con pleno respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.»

No habiéndose recibido respuesta alguna a nuestra resolución y habiendo tenido conocimiento por la propia promotora de que las citadas plazas no habían sido incluidas en la oferta de empleo de la Corporación de 1988, requerimos nuevamente al Alcalde de Las Rozas en octubre de dicho año para que nos informara sobre las causas por las que no se había dado contestación a nuestro recordatorio, ni se habían puesto en práctica las medidas propuestas en relación con la cobertura reglamentaria de las plazas en cuestión, requerimiento que no fue tampoco atendido no obstante ser nuevamente reiterado en enero de 1989.

Finalmente, con fecha 28 de septiembre de 1989 se recibió escrito del referido Alcalde de Las Rozas limitándose a remitirnos el informe inicial enviado el 14 de mayo de 1986, sin efectuar mención alguna al recordatorio de deberes legales formulado, en una postura contraria a la resolución de la queja planteada y, en consecuencia, procedimos, con fecha 3 de abril de 1990, a concluir la tramitación de la misma anunciándole que, de conformidad con lo previsto en el art. 30.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, procederíamos a incluir este asunto en el presente informe anual, por entender que siendo posible una solución positiva de la queja, ésta no se ha conseguido sin que, de otra parte, hayan quedado desvirtuados los fundamentos jurídicos del recordatorio formulado en su día, del que ni siquiera se ha recibido el preceptivo informe escrito.

#### *14.7.3. Ausencia de la preceptiva convocatoria anual de concursos de traslado para la provisión de puestos de trabajo de funcionarios locales con habilitación nacional*

La provisión de plazas reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional debe efectuarse por concurso anual convocado simultáneamente por las administraciones de las comunidades autónomas y publicado en el Boletín Oficial del Estado por la Administración del Estado, según dispone la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local en su artículo 99.

La normativa vigente prevé que estos concursos han de regirse por las normas básicas aprobadas por la Administración del Estado la cual establecerá los méritos generales de preceptiva valoración cuya puntuación alcanzará el 75 por 100 del total posible, reservándose el porcentaje restante a las corporaciones locales que podrán establecer méritos específicos en función de sus características propias.

En relación con este tema, poníamos de manifiesto en nuestro informe anual correspondiente a 1989 la larga lista de problemas e irregularidades que nos había sido denunciada y que habíamos comprobado con ocasión de la aprobación de los baremos de méritos específicos por parte de los ayuntamientos.

Por decirlo de un modo resumido, de 1481 plazas para las que se habían aprobado baremos específicos hubieron de formularse requerimientos a los ayuntamientos respectivos por parte de la Administración del Estado para que fueran modificados tales baremos para 956 de las plazas. Ante la negativa a corregir defectos apreciados fue preciso que el Ministerio para las Administraciones Públicas recurriese ante la jurisdicción contenciosa un total de 41 baremos, al margen del considerable número de recursos jurisdiccionales que fueron interpuestos por funcionarios a los que se les aplicaron estos baremos específicos.

Consecuencia de todo lo anterior fue que la resolución del concurso anual sufrió un retraso considerable que fue mayor aún en lo que se refiere a la efectiva toma de posesión de los funcionarios que habían sido designados para ocupar cada una de las vacantes. Ante este estado de cosas, esta institución constitucional en su informe correspondiente a 1989 formuló un llamamiento a las diversas administraciones públicas implicadas recomendándoles «la necesidad de llegar a acuerdos y aunar criterios, con carácter previo a la convocatoria de nuevos concursos, en relación con las circunstancias baremables admisibles a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional... de forma que,

garantizándose el respeto a los principios constitucionales de aplicación se evite una gran parte de la litigiosidad producida a raíz del primer concurso y disminuya de otra parte, la inseguridad derivada del elevado número de plazas que quedan a expensas de la resolución final que recaiga en los recursos en trámite».

A lo largo de 1990 hemos podido comprobar que a tenor de las quejas recibidas (9011159, 9013471, 9016678, 9021104, entre otras) no parecía existir voluntad de cumplir con la periodicidad anual del concurso que, como ya se ha reseñado, impone la normativa vigente en materia de régimen local. Al menos esto era lo que nos ponían de manifiesto algunos funcionarios pertenecientes a la última promoción del Cuerpo de Secretarios e Interventores de la Administración Local que hablan sido nombrados funcionarios por resolución de 25 de mayo de 1990, de la Dirección General de la Función

Pública, sin que se convocase el necesario concurso para que les fueran asignadas en propiedad las plazas vacantes que correspondiesen.

Tramitada la queja ante el Ministerio para las Administraciones Públicas, éste nos señaló en una primera comunicación lo siguiente:

«Primero. Por resolución de 25 de mayo de 1990 de la Dirección General de la Función Pública, se nombraron funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional, a los aspirantes que hablan superado las correspondientes pruebas y curso selectivo para el acceso a la Subescala de Secretaria-Intervención.

Segundo. Con la finalidad de que estos nuevos funcionarios puedan desempeñar de inmediato un puesto de trabajo sin la necesidad de esperar al próximo concurso de traslados, se están otorgando nombramientos provisionales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 38 del R.D. 1174/87, de 18 de septiembre, es decir previa solicitud de los interesados e informe del Ayuntamiento.

En el supuesto de que las Corporaciones Locales no informen favorablemente ninguna de las solicitudes por estar desempeñadas las funciones de Secretaria-Intervención de forma satisfactoria por personal contratado o nombrado por la propia Corporación, el Ministerio para las Administraciones Públicas, a través de los Gobiernos Civiles, realiza un seguimiento de estos actos o acuerdos por si fuese necesario formular requerimiento al Ayuntamiento en relación con los mismos.

A este respecto, debe señalarse que aún no ha concluido la tramitación de los nombramientos provisionales y que la Dirección General de la Función Pública está manteniendo contactos con las Corporaciones Locales a fin de efectuar los nombramientos correspondientes en los casos en que aún no ha sido posible.»

Pese a lo manifestado por el Ministerio para las Administraciones Públicas en el informe que hemos transcrito, siguieron recibándose quejas en las que los interesados incidían nuevamente en la ausencia de voluntad de convocar el concurso anual correspondiente y detallando las múltiples dificultades que muchos de los funcionarios con habilitación nacional estaban encontrando para tomar posesión de los destinos provisionales que les habían sido asignados, por la negativa de muchos de los municipios a dar posesión del destino a funcionarios a causa de tener la plaza correspondiente ocupada con algún funcionario interino nombrado por la propia corporación.

Solicitado nuevo informe al Ministerio para las Administraciones Públicas se recibió comunicación suscrita por el Ministro en el mes de septiembre de 1990, en el que se nos manifestaba lo siguiente:

«Primero. Tal y como se ha puesto en conocimiento de esa institución con motivo de otras quejas similares, por resolución de 25 de mayo de 1990 de la Dirección General de la Función Pública se

nombraron funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional a los aspirantes que superaron el curso selectivo para el acceso a la Subescala de Secretaría intervención.

Con la finalidad de que los nuevos funcionarios pudieran desempeñar su puesto de trabajo lo más pronto posible, sin esperar a que se convocase y resolviese el correspondiente concurso de traslados, la Dirección General de la Función Pública procedió a otorgar nombramientos provisionales, de acuerdo con la normativa vigente, es decir, previa solicitud de los interesados e informe de las Corporaciones Locales afectadas.

Aunque el citado informe no tiene carácter vinculante, en ocasiones resulta difícil obtener la conformidad de las Corporaciones de destino, especialmente cuando el Ayuntamiento afectado afirma que las funciones de Secretaría se están desempeñando de forma satisfactoria por personal contratado por la propia Corporación o nombrado por esta de forma irregular.

Segundo. Para solucionar este problema y otros similares, el Ministerio para las Administraciones Públicas, a través de los Gobiernos Civiles, efectúa un seguimiento de los actos y acuerdos que a este respecto ha adoptado la Corporación correspondiente, por si los mismos fueran susceptibles de requerimiento y posterior impugnación en vía contenciosa.

Al mismo tiempo, se han intensificado las relaciones con esas Corporaciones con la finalidad de resolver estos nombramientos sin necesidad de recurrir a la vía judicial.

Tercero. Finalmente, destacar que el tema se encuentra prácticamente solucionado gracias a la colaboración existente con las Comunidades Autónomas, las Delegaciones del Gobierno, la FEMP e incluso con el Colegio de Secretarios. En este sentido, destacar que se han provisto unas 600 plazas, estando pendientes únicamente algunas cuya provisión se está negociando con la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Cuarto. En lo que respecta a la convocatoria del concurso anual de traslados hay que señalar que aún cuando los problemas detectados en la anterior convocatoria aconsejan la modificación de la normativa vigente y que ya se encuentra ultimado un borrador de Decreto con participación de la FEMP, esto no significa que no exista la voluntad por parte del Ministerio para las Administraciones Públicas de convocar el correspondiente concurso dentro del plazo anual establecido, plazo que aún no se ha cumplido.»

Como se observa, aún en septiembre de 1990 se nos insistía en la posibilidad de que se diese cumplimiento a la normativa vigente convocándose el concurso anual correspondiente a 1990, hecho éste que venía siendo puesto en duda por parte de los funcionarios que habían acudido a esta institución desde un principio. Lamentablemente, los temores de los funcionarios se han visto confirmados a raíz de la respuesta recibida con ocasión de la tramitación del expediente 9013471 en el cual, al margen de algunas consideraciones respecto del caso particular planteado, nuevamente el Ministro para las Administraciones Públicas nos manifestó lo que sigue:

« ... Finalmente, y en lo que se refiere a la convocatoria del concurso de traslados, los problemas que se derivaron del concurso anterior y de su resolución, han obligado a efectuar alguna modificación de la normativa vigente en la materia, encontrándose ya elaborado y negociado con la FEMP el proyecto de nuevo Reglamento. Ahora bien, hay que tener en cuenta que para aprobar un nuevo Decreto es necesaria la modificación de la Ley 30/1984, por lo que no parece posible que el concurso pueda convocarse hasta que se adopte una decisión en torno a esa modificación.

Precisamente, en prevención de esta demora se optó por adjudicar a los nuevos funcionarios destinos provisionales, habiéndose realizado, tras las negociaciones oportunas con las Comunidades Autónomas, todos los nombramientos.»



Así pues, el régimen anual de convocatorias no se cumple, la normativa necesaria para ello depende de una modificación legislativa cuyo horizonte no parece inmediato y, mientras tanto, se ha articulado la medida transitoria de adjudicar a los nuevos funcionarios destinos provisionales. Somos conscientes de las dificultades que existen en la resolución de este problema en el que se entrecruzan intereses no siempre coincidentes de administraciones públicas dotadas constitucionalmente de un elevado grado de autonomía, como son las Corporaciones Locales y las comunidades autónomas. Sin embargo, entendemos que es necesario un máximo esfuerzo de imaginación y flexibilidad al objeto de conseguir posturas conciliables en base a las cuales se alcance una rápida y satisfactoria solución al problema.

#### 14.7.4. *Restricciones del derecho a la movilidad de los funcionarios locales navarros*

Ya en 1987 nos pusimos en contacto con el Gobierno de Navarra poniendo de manifiesto la queja que nos trasladaba el entonces Presidente del Colegio Oficial del Secretariado Local navarro sobre la imposibilidad de ejercer el derecho funcional a la movilidad por parte de los secretarios de Administración local de la Comunidad Foral de Navarra.

A nuestra solicitud de informe, se nos remitió el elaborado por el Secretario Técnico del Departamento de Interior y Administración Local en el que se admitía que el desarrollo del derecho a la movilidad y a la carrera administrativa tanto de los secretarios locales como del resto de los funcionarios al servicio de las administraciones públicas de Navarra era un imperativo derivado de las previsiones contenidas en la disposición adicional quinta de la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, la cual incluye un mandato al ejecutivo para la remisión al Parlamento Foral de un proyecto de ley que regule tal derecho.

Se nos informaba en 1987 que complejos problemas de homologación funcional habían impedido hasta aquel momento que se cumpliera el mandato legal al que se ha hecho referencia, por lo que esta institución constitucional concluyó en ese momento sus actuaciones, quedando a la espera de la información que se nos remitiera sobre la evolución del problema.

Pues bien, a finales del año 1989 se recibió en esta institución nuevo escrito del Colegio Oficial del Secretariado Local de Navarra en el que se insistía en la queja original, motivo por el que nos vimos en la necesidad de solicitar informe complementario al Presidente del Gobierno de Navarra sobre las previsiones de cumplimiento del mandado contenido en la ya citada disposición adicional quinta de la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, ya que la falta de desarrollo de esta disposición estaba privando a los funcionarios navarros del ejercicio de algunos de sus legítimos derechos.

Ya en 1990 el Presidente del Gobierno de Navarra contestó a nuestra solicitud de información remitiéndonos, entre otras cosas, el informe elaborado por el Director General de Administración Local, del Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra, cuyo texto transcribimos a continuación.

«El derecho a la movilidad y, en consecuencia, a la carrera administrativa de los Secretarios de Administración Local de la Comunidad Foral de Navarra, ha supuesto la ruptura de una larga tradición foral, ya contenida en la Novísima Recopilación y que a través de las leyes municipales de 1870 y 1877 pasó al Reglamento para la Administración Municipal de Navarra, según la cual los pueblos fueron autónomos en la elección y selección de sus propios funcionarios.

Esta ruptura cabe inferirse de una interpretación de la Disposición Adicional Quinta de la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, Estatuto de Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra en la que se preveía que existiese una Ley Foral, en la que, además de regular la integración en grupos o cuerpos de los funcionarios se facilitase la movilidad y la carrera administrativa de los

mismos. En ningún caso dicha Disposición Adicional Quinta manifiesta en qué consiste dicha movilidad.

Dada la peculiaridad del personal al servicio de la Administración Local de Navarra y la larga tradición aludida de autonomía de los pueblos para la selección de sus funcionarios, -respetándose los principios de publicidad, concurrencia, mérito y capacidad-, se ha entendido que las especialidades de los funcionarios locales debían ser consideradas en una norma de rango suficiente, al margen del propio Estatuto de la Función Pública de la Comunidad Foral.

A estos efectos, los trabajos del Gobierno de Navarra a través de su Departamento de Administración Local, y en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra ha venido preparando el anteproyecto de Ley Foral Municipal, que regule con carácter global el régimen local de Navarra.

Este anteproyecto de Ley Foral, ya elaborado y que ha sido tomado en consideración por el Gobierno de Navarra, hasta el punto que lo ha distribuido entre los Grupos Parlamentarios del Parlamento de Navarra, como documento de negociación política que se realiza en estos momentos, deberá ser presentado con carácter de proyecto en breve plazo, en atención a la moción presentada en el Parlamento de Navarra el día 15 de diciembre de 1989 y por la que se exigía la presentación ante la Cámara, para su tramitación, del proyecto de Ley Foral Municipal en plazo de seis meses.

Respecto al motivo concreto de la queja del Presidente del Colegio Oficial del Secretariado Local Navarro el citado anteproyecto contiene tres principios básicos:

a) Se sustrae la selección de este personal a los Ayuntamientos, debiéndose realizar por el Gobierno de Navarra con participación de los Ayuntamientos afectados por las vacantes.

b) Previamente a la convocatoria de acceso libre a las vacantes de plazas de Secretarios deberá realizarse un concurso de traslados dentro del ámbito de la Comunidad Foral.

c) Se prevé la unificación del sistema de selección y de programas para el ingreso en el Cuerpo de Secretarios de Administración Local de Navarra.

En concreto, en lo que al día de la fecha es artículo 188.2 del mencionado anteproyecto se dice que “corresponde a la Administración de la Comunidad Foral la selección y formación del personal que haya de ocupar los puestos de trabajo de Secretaría”. El artículo 192 del tantas veces meritado anteproyecto dice que ‘para acceder a la condición de Secretario de las Corporaciones Locales de Navarra será necesario obtener habilitación conferida por la Administración de la Comunidad Foral mediante la superación de las pruebas selectivas de oposición o concurso-oposición realizados con sujeción a los programas y baremos de méritos que se determinen por el Gobierno de Navarra y de los cursos de formación que a tal efecto se organicen. La convocatoria determinará el número de habilitaciones a conferir, que no podrá exceder del número de puestos de trabajo de Secretaría vacantes tras la resolución de los concursos de méritos a que se refiere el artículo 193 ...”.

El artículo 193 del anteproyecto dice que “la provisión de los puestos de trabajo de Secretaría se efectuará mediante concurso de méritos convocado por la Administración de la Comunidad Foral dentro del primer trimestre natural de cada año. El concurso se sujetará al baremo de méritos generales de preceptiva valoración, y en su caso, además, a otros méritos particulares que las entidades locales aprueben para ser incluidos para la atribución del puesto de trabajo específico de las mismas, y cuya valoración total no podrá exceder del 20 por ciento del general. A efectos de su inclusión en el concurso anual, las entidades locales cuya plaza de Secretario estuviese vacante remitirán a la Administración de la Comunidad Foral comunicación de dicha circunstancia antes del 31 de enero de cada año, junto con certificación del acuerdo plenario aprobatorio del baremo de méritos particulares fijado por la corporación, en su caso”.

Según el artículo 194 del anteproyecto podrán tomar parte en los concursos de méritos los Secretarios y Vicesecretarios de Navarra, funcionarios en propiedad, en posesión del título de Licenciado en Derecho o en Ciencias Políticas y Sociología que se encuentren en servicio activo, servicios especiales, excedencia voluntaria y excedencia especial. Los concursos se resolverán por un tribunal designado por el Gobierno de Navarra y en el que participarán representantes de las entidades locales.

Asimismo los puestos de trabajo de Secretaria objeto de la convocatoria del concurso de méritos que no fuesen cubiertos en el mismo y respecto a los cuales las corporaciones no hubiesen incluido méritos particulares para su provisión se adjudicarán a quienes hayan obtenido plaza de habilitación en las pruebas de carácter libre.

De cuanto antecede se desprende, por una parte, la ruptura del sistema tradicional en Navarra de que cada Administración Pública Local tenía sus propios funcionarios sin existencia de unos cuerpos o grupos de ámbito para toda la Comunidad Foral; de otra parte se desprende que las peculiaridades de estos funcionarios locales se están tratando en la futura legislación específica del régimen local navarro, pues aunque los principios generales reguladores de la función pública están contenidos en la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, Estatuto de Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, se ha entendido que las características peculiares de estos funcionarios se normen en lo que debe ser la futura Ley Foral Municipal prevista en la LORAFNA.

Como ya se ha dicho más arriba, y en atención a la moción parlamentaria debatida el 15 de diciembre de 1989, el plazo de remisión de este proyecto al Parlamento de Navarra es de seis meses.

Con los textos apuntados del anteproyecto se estima que la movilidad de los Secretarios de la Administración Local de Navarra quedará garantizada y podrán realizar sus opciones personales para servir en unas u otras entidades locales de la Comunidad Foral en función de las vacantes que se generen y de la superación de los correspondientes concursos de traslados previa acreditación de los méritos que se aleguen y que se prevean en los oportunos baremos.»

Pues bien, en el Boletín Oficial de Navarra correspondiente al 13 de julio de 1990, apareció publicada la Ley Foral Municipal cuyo contenido nos había sido anunciado por el informe que ha sido transcrito; sin embargo, poco tiempo después, nuevamente el Colegio Oficial del Secretariado Local de Navarra se puso en contacto con esta institución constitucional solicitando una entrevista con el titular de la misma por cuanto, pese a lo que pudiera parecer, el problema, según afirmaban no había sido resuelto.

De este modo, en el mes de noviembre de 1990, representantes del Colegio Oficial del Secretariado Local de Navarra pusieron de manifiesto que por aplicación de la disposición transitoria tercera de la Ley Foral Municipal publicada el 13 de julio de 1990, no sólo no se había resuelto el problema de la movilidad de los secretarios locales sino que la situación se había agravado, dado que se estaban cubriendo con personal interino todas las vacantes que se producían al no haber sido aprobada la Ley que determinase las agrupaciones municipales de la comunidad autónoma cuya aprobación se prevé en el número 2 del artículo 46 de la Ley Foral Municipal de Navarra.

Según afirmaban los representantes del Colegio Oficial citado, este problema estaba afectando o iba a afectar en fechas próximas, a causa de la jubilación de los titulares respectivos, a los secretarios de los municipios más importantes de la comunidad autónoma, sin que, al parecer, viesen perspectivas de solución pues la aprobación de la Ley de Agrupaciones Municipales de Navarra iba a dilatarse cuando menos hasta la siguiente legislatura, aún algo distante. En cualquier caso, los interesados se comprometieron en la fecha citada a remitir a esta institución constitucional queja formal sobre este asunto.

Lamentablemente estas previsiones no se han cumplido, sin que hasta el momento de redactar este informe, el repetido Colegio Oficial se haya vuelto a poner en contacto con el Defensor del

Pueblo ni haya planteado queja sobre la situación en que se encuentre el problema de la movilidad de los funcionarios locales de Navarra.

#### 14.8. *Sistema de protección del personal al servicio de las administraciones públicas*

##### 14.8.1. *Clases Pasivas*

###### 14.8.1.1. *Pensiones ordinarias*

###### A. *Personal civil*

En la comparecencia ante la Comisión del Defensor del Pueblo efectuada para debatir el informe correspondiente a 1989, pusimos de manifiesto que determinados habilitados de clases pasivas se estaban dirigiendo a los pensionistas, por escrito, para recabar su firma y presentar queja ante esta institución, solicitando la aplicación de los beneficios establecidos por la Ley 50/1984, en relación con las pensiones antes o después de 1 de enero de 1985.

Este grupo de habilitados percibían por esta gestión trescientas pesetas de cada peticionario, que directamente descontaban del pago de su pensión.

Esta operación tenía como finalidad, según se desprende del escrito que estos habilitados enviaban a los pensionistas, que unos trescientos mil perceptores de pensiones presionaran al Defensor del Pueblo enviando sus quejas, y obligarle así a actuar en defensa de sus intereses.

Esta institución puso este hecho en conocimiento del Consejo General de Colegios de Habilitados de Clases Pasivas, manifestando, en primer lugar, que el Defensor del Pueblo no actúa bajo presiones de ningún tipo y, en segundo lugar, que la queja que nos ocupa está presentada individualmente por un numeroso grupo de personas desde hace tiempo, como habla quedado expuesto en nuestros anteriores informes.

El Presidente del Consejo General de Colegios de Habilitados de Clases Pasivas nos comunicó que la corporación se hallaba al margen del envío masivo de instancias y como tal corporación no se solidarizaba con eventuales actuaciones al respecto promovidas por alguno de sus colegiados, procediendo a abrir una investigación sobre ello al objeto de depurar presuntos comportamientos merecedores de corrección.

Al margen de este supuesto y como hemos dicho antes, hace tiempo que el Defensor del Pueblo viene ocupándose de este problema.

Como poníamos de manifiesto en anteriores informes, la diferencia de la cuantía de la pensión que perciben los jubilados antes y después del 1 de enero de 1985, no resulta fácilmente comprensible para los afectados.

Esta diferencia, que puede producirse tanto en la determinación inicial de la pensión como en la actualización de su cuantía, al no ser aplicables los mismos haberes reguladores, ha motivado que se dirijan a esta institución manifestando lo que, a su juicio, supone una discriminación arbitraria.

A este respecto la contestación de la Dirección General de Costes de Personal en la queja 8900762, remite el caso a la aplicación de la nueva normativa sobre pensiones de clases pasivas contenida inicialmente en la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, por la que al promovente de esta queja le ha sido desestimada su pretensión por acuerdo de esa Dirección General de 20 de abril de 1990, «constituyendo el fundamento básico de dicha resolución el hecho de que la jubilación del mismo se produjo antes de 1985 y, por tanto, su pensión no se encuentra afectada por las normas aplicables para quienes se jubilan a partir de ese año».

En otro orden de cosas, continúa siendo un problema angustioso para algunos jubilados y, más aún, para pensionistas de viudedad el tiempo transcurrido desde que se produce el hecho causante hasta que comienzan a percibir la pensión correspondiente.

Sólo a título de ejemplo recogemos el contenido en la queja 9003540:

La promovente, viuda de funcionario, solicitó ante la Dirección General el reconocimiento de la pensión de viudedad, así como las correspondientes de orfandad para sus cinco hijos menores de edad, las cuales le fueron reconocidas el pasado 12 de marzo de 1990, consignándose el pago de las mismas a través de la Caja Pagadora de Haberes Pasivos de la Delegación de Hacienda de Sevilla, quien a su vez informa que una vez tramitada el alta en nómina por parte del habilitado profesional de clases pasivas, nombrado por la interesada, se incorporaron en la nómina correspondiente al mes de mayo.

Este centro directivo manifiesta que la dilación sufrida entre el fallecimiento del causante, ocurrido el 20 de enero de 1989, y el reconocimiento de dichas pensiones, ha venido originada por la presentación de la solicitud de dichas pensiones, que tuvo lugar el día 1 de agosto de 1989, así como por la falta de documentos requeridos en su expediente. Así, con fecha 10 del mismo mes y año los servicios correspondientes cursaron escrito a la interesada solicitando la aportación del certificado de nacimiento de una de las huérfanas. Asimismo fueron requeridos, pues faltaban en su expediente, la declaración solemne de estado civil de la viuda y fotocopia del D.N.I. de la huérfana antes citada al comprobarse que era mayor de 14 años. El 24 de noviembre último se reciben dichos documentos, completándose los expedientes e iniciándose su tramitación que finaliza el 12 de marzo próximo pasado con el reconocimiento de dichas pensiones, como ya se ha indicado.

El régimen de anticipos de pensiones de clases pasivas establecido en el artículo 47 de la Ley 31/1990, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, puede contribuir a paliar estas situaciones.

Es preciso advertir que, por los servicios correspondientes, se está tratando de reducir al máximo el plazo que media entre el acuerdo de reconocimiento de pensión y el abono de la misma, pero siendo, no obstante, un requisito exigido por la legislación de clases pasivas efectuar el alta en nómina por parte del interesado, no es posible abonar a los pensionistas de forma automática los haberes pasivos.

Entre los casos singulares que merecen destacarse positivamente en el estudio e interpretación de la normativa aplicable en sentido favorable al interesado merece reseñarse el tratamiento dado por la Dirección General de Costes de Personal a la queja 8907536, en la que se exponía la demora en la resolución de un expediente de rehabilitación de una pensión de orfandad causada por el padre de la interesada, fallecido en 1934. El informe del centro directivo es el siguiente:

« 1. El 28 de junio de 1937, el Gobierno español reconoció una pensión extraordinaria, mediante Decreto del Consejo de Ministros, a la viuda e hija de quien había ostentado el cargo de Director General de Seguridad y fue asesinado en San Sebastián en 1934.

2. Dicha pensión fue percibida por las beneficiarias hasta la finalización de la guerra civil, cobrándola la huérfana por mano de su madre.

3. La rehabilitación que solicita ha planteado a este centro problemas de índole, tanto legal como económica, y se han estudiado diversas fórmulas para obviar las dificultades que supone la interrupción de casi cincuenta años en el disfrute de la pensión reconocida por el Gobierno de la II República. Después de elevadas numerosas consultas, tanto de carácter puramente normativo como de procedimiento, que iban desde convalidar el Decreto de Reconocimiento del derecho a pensión por las Cortes Generales, a la denegación, en otro caso, de la petición, toda vez que los derechos pasivos sólo pueden reconocerse por Ley formal, circunstancia que no se daba en el presente caso, se ha acordado la solución que a continuación se expone:

1. Considerar el Decreto del Consejo de Ministros de junio de 1937 plenamente vigente, y por tanto, estimar el derecho de doña ... a percibir la pensión reconocida en su día mientras conserve la aptitud legal.

2. La fecha de inicio de abono será agosto de 1987, mes siguiente al de su solicitud de rehabilitación, tal y como establece la legislación general de Clases Pasivas.

3. La cuantía de la pensión se calcula conforme a la fórmula comúnmente aplicada para las pensiones extraordinarias de Clases Pasivas.

4. En consecuencia, a se le rehabilita, con fecha inicial de abono de agosto de 1987, la pensión que en su día percibió junto con su madre, y cuyo importe, para el presente ejercicio de 1990, es del orden de 54.000 pesetas mensuales. »

Los retrasos y disfunciones en la resolución de expedientes de clases pasivas, que motivan las quejas del colectivo afectado ante esta institución, ha sido objeto de atención continuada por el Defensor del Pueblo.

Como hemos venido indicando, estas demoras resultan agravadas por comparación con el sistema de la Seguridad Social, que goza de una mayor agilidad en estos procedimientos.

La publicación del Real Decreto 172/1988, de 22 de febrero, sobre Procedimientos de Jubilación y Concesión de Pensiones de Jubilación a Funcionarios Civiles del Estado, permitió concebir esperanzas de que pudiera alcanzarse el objetivo marcado en la exposición de motivos de esta disposición de «que el funcionario jubilado pase a percibir los correspondientes haberes pasivos sin solución de continuidad con el momento de la jubilación», de lo que se dejó constancia en los últimos informes del Defensor del Pueblo a esas Cortes Generales.

En estos informes, sin embargo, se hacían constar los problemas que podrían derivarse de la exclusión del ámbito de aplicación del Real Decreto citado, de las pensiones de viudedad y orfandad.

Por todo lo anterior, considerando que la concesión de pensiones se realiza de manera centralizada en la Subdirección General de Clases Pasivas, debemos insistir en la necesidad de que, a la mayor brevedad posible, se lleve a cabo una Inspección Operativa de Servicios en la Dirección General de Costes de Personal para determinar las causas que con origen en este centro directivo puedan contribuir a la persistencia de esta situación y, en consecuencia, instrumentar medidas eficaces que hagan posible el reconocimiento y pago de pensiones de clases pasivas con la debida puntualidad, pudiéndose considerar, eventualmente, la adecuación entre las competencias asignadas a ese centro directivo y los recursos de que está dotado.

## B. *Personal militar*

Como el año pasado, el primer grupo de quejas, por su importancia, lo forman aquellas sobre retrasos en la fijación de los haberes pasivos a profesionales militares (jubilación e inutilidad), así como en los casos de pensiones de viudedad y orfandad.

En el informe de 1989, se hacía constar haberse recibido un escrito de la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa, en el que se participaba a esta institución los plazos medios de resolución de otros expedientes de concesión de pensiones, anunciándose medidas de informatización del sistema y de reforzamiento de las plantillas de personal.

Pues bien, en septiembre de 1990, teniendo en cuenta que las quejas por este concepto se repetían, se valoró la necesidad de requerir un nuevo informe del Ministerio de Defensa, solicitando datos sobre las iniciativas concretas desarrolladas para paliar este problema.

El Ministerio de Defensa ha remitido el informe solicitado, el cual, entre otras, contiene las siguientes precisiones:

« ... Las previsiones de la Dirección General de Personal se concretan en efectuar un señalamiento de haberes pasivos en dos/tres meses desde que la petición de los interesados tiene entrada en la Subdirección General de Costes de Personal y Pensiones Militares y siempre y cuando la documentación aportada en las solicitudes estuviere completa.

De conformidad con este criterio, en el presente mes de noviembre se efectuarán los señalamientos de pensiones de viudedad y orfandad que tendrán efectos de primero de junio de este año, que fueron solicitadas durante el mes de agosto.

Con respecto a las comparecencias que sobre esta cuestión ha trasladado esa institución, se observan dos cuestiones: la primera es que en la gran mayoría de las consultas efectuadas ya se ha dictado resolución y la segunda es que los interesados suelen citar la fecha del fallecimiento del causante como fecha de solicitud, dato que no suele ser, lógicamente, cierto.

Otro aspecto que se observa frecuentemente en este Departamento es que los interesados cambian de domicilio sin notificarlo al Gobierno Militar por lo que las comunicaciones suelen dilatarse.

En definitiva la Dirección General de Personal ha puesto en práctica un programa de tramitación que está dando ya sus primeros resultados. »

Sin perjuicio de esta solicitud de información, de carácter general, la intervención del Defensor del Pueblo también ha consistido en iniciar las oportunas investigaciones individuales ante el Ministerio de Defensa, cuando el personal militar o sus familias han denunciado la existencia de este tipo de demoras en la fijación de sus pensiones.

Así, en los expedientes 9011386, 8920759 y 9081759, habían existido estos retrasos y el Ministerio de Defensa concedió la pensión por inutilidad a varios guardias civiles, una vez iniciadas las oportunas investigaciones por esta institución.

En los expedientes 8920088, 8921016, 9028623, 9028199, 9000108, 9009014 y 9007999, se trataba de pensiones de viudedad y también fueron fijadas las mismas por el Ministerio de Defensa, publicándose sus señalamientos en el Boletín Oficial de ese departamento, una vez tramitadas las quejas.

Por último, en los expedientes 9010284 y 9021084, los retrasos se habían producido en la fijación de pensiones de orfandad, resolviéndose positivamente de igual forma.

En otros expedientes (9026101 y 9013789), militares profesionales inutilizados en acto de servicio, refieren que por parte del Ministerio de Defensa les había sido reconocida una indemnización por esa inutilidad, independiente de su pensión extraordinaria y a percibir por una sola vez.

No obstante, el Ministerio de Economía y Hacienda no procedía al abono de esta indemnización, por cuanto el artículo 49.4 del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, impide la percepción de cantidades en concepto de indemnización por el Régimen de Clases Pasivas del Estado junto con las pensiones extraordinarias de jubilación o retiro.

Solicitado informe a la Subdirección General de Pensiones Públicas y Prestaciones de Clases Pasivas, se pone de relieve que se habla elevado consulta a la Intervención General de la Administración del Estado, ordenándose, con posterioridad, el abono de estas indemnizaciones.

Otro grupo significativo de quejas recibidas, suscritas por profesionales militares, ya jubilados, se refieren al diferente trato que reciben los funcionarios incluidos en el sistema de clases pasivas a la hora de calcular el importe de sus pensiones de jubilación o retiro, y ello dependiendo de que tal jubilación se haya producido antes o después del 1 de enero de 1985.

Esta institución, que ya reflejó, ampliamente tal problemática en el informe de 1989, reiterándola en el apartado precedente del de este año, ha informado a estos ciudadanos que no existía una actuación incorrecta de la Administración, por cuanto la misma cumple la legalidad vigente.

En el expediente 9010631, la esposa de un profesional de las Fuerzas Armadas refiere que la anterior esposa de éste, de la que se encuentra separado civil y canónicamente, estaba incluida todavía en la tarjeta de asistencia sanitaria del Instituto Social de las Fuerzas Armadas, en la que aparece como titular su esposo.

Esta institución sugirió a dicho Instituto que a la anterior esposa se le otorgara una tarjeta de asistencia sanitaria independiente, por entender que tenía derecho a la misma, con carácter individual, sugerencia ésta que fue aceptada por el organismo en cuestión.

#### 14.8.1.2. *Pensiones especiales*

##### *A. Pensiones reconocidas en aplicación de la Ley 5/1979, de 18 de septiembre*

La ley que se cita en este epígrafe reconoce pensiones, asistencia médico-farmacéutica y asistencia social a familiares de fallecidos como consecuencia de la guerra civil. Su aplicación a lo largo de 1990, de modo similar a años anteriores, ha producido un cierto número de quejas que han incidido sobre dos aspectos que consideramos conveniente reseñar aquí.

El primero de ellos hace referencia a la cuantía íntegra de la pensión que en aplicación de la ley se reconoce y que en el momento presente alcanza las 9.460 pesetas mensuales, en catorce pagas. Si añadimos a continuación que hace doce años, cuando se aprobó la ley, la cuantía de la pensión estaba fijada en 8.172 pesetas al mes, no tendremos necesidad de insistir en la evidente pérdida de poder adquisitivo que padece esta pensión con el transcurso del tiempo.

La segunda cuestión que ha dado origen a quejas a lo largo de 1990 guarda conexión también con la anterior: nos referimos a la congelación de la cuantía de las pensiones de orfandad que se estableció a través de la Ley 42/1981, que añadió un párrafo 3.º al artículo 4.º de la ley a la que aquí nos venimos refiriendo, congelación que para el año 1990 fue mantenida por la correspondiente Ley de Presupuestos y que, asimismo, lo ha sido para el año 1991.

Como tantas veces hemos repetido, no ignoramos las limitaciones presupuestarias que obligan a la adopción de ciertas medidas; pero no podemos dejar de reseñar aquí las quejas que en este ámbito se reciben a fin de que sean conocidas por esas Cortes Generales que ostentan la potestad de aprobación de los presupuestos del Estado.

##### *B. Mutilados de guerra: civiles y excombatientes*

Podemos afirmar, sin temor a equivocaciones, que las quejas recibidas en 1990 relativas a la aplicación de las distintas normas sobre pensiones para civiles o excombatientes que sufrieron lesiones o mutilaciones en la guerra civil, tienen un elemento común: el retraso sistemático que padecen los beneficiarios de estas normas en ver reconocidos sus derechos o en ver resueltas las reclamaciones que formulen.

Con ánimo de síntesis y aunque con ello corramos el riesgo de generalizar, diremos que lo característico de estas pensiones es que sufran retrasos en el órgano gestor, en el tribunal médico que ha de calificar las lesiones o mutilaciones y en el Tribunal Económico-Administrativo, al que los interesados consideran necesario acudir con mucha mayor frecuencia de la que sería deseable.

Sirva como ejemplo lo acontecido en el expediente 8804327, cuyo promovente, beneficiario de una pensión de mutilación de las que regula el Real Decreto Ley 43/1978, solicitó le fueran calificadas nuevamente las lesiones por él padecidas, conforme establece la Ley 35/1980, sobre pensiones a excombatientes de la zona republicana.



Ante la tardanza en resolverse su expediente, se solicitó información a la Dirección General, quien nos informó, entre otras cosas, que la demora se debía a que más de tres años después de que el Tribunal Médico Central solicitase a la Delegación de Hacienda de Huelva unas radiografías del interesado precisas para tramitar el expediente de nueva valoración de las lesiones, éstas no se habían recibido nunca, pese a que, según se nos informa, la Delegación de Hacienda las había remitido.

Fue necesaria nuestra intervención para que los servicios administrativos correspondientes iniciasen actuaciones tendentes a completar los elementos de decisión necesarios para poder resolver la petición del interesado.

Si son frecuentes las quejas sobre los retrasos que las comprobaciones médicas necesarias originan, así como las resoluciones de los tribunales médicos (cuestiones éstas últimas sobre las que lógicamente eludimos pronunciarnos), también lo son las relativas a retrasos en las resoluciones de los recursos planteados ante los Tribunales Económico-Administrativos.

Sirva como ilustración la queja 9008269, en la que, en 1990, el Tribunal Económico-Administrativo Central aún no había resuelto un recurso interpuesto en 1986 contra una resolución dictada en materia de pensiones a excombatientes de la zona republicana.

No por obvio vamos a dejar de decir aquí que si los retrasos en dictar resoluciones tienen siempre un efecto negativo en los interesados que las esperan, éste se multiplica hasta hacerse odioso cuando afecta a un colectivo de tan avanzada edad y que ha esperado tan largo tiempo para que le sean reconocidos sus derechos, como son los excombatientes y civiles que sufrieron mutilaciones y lesiones en la guerra civil. Es imprescindible que estos problemas se solucionen de inmediato porque los afectados, lamentablemente, no pueden esperar soluciones a largo plazo.

### C. *Reconocimiento de derechos y servicios a militares de la República (Ley 37/1 984) y sentencia del Tribunal Constitucional número 116/1987*

Como se sabe, la sentencia del Tribunal Constitucional que se cita en el epígrafe declaró inconstitucionales dos artículos de la Ley 37/1984, de modo tal que muchos beneficiarios de las prestaciones que la ley reconoce en su título II solicitaron se les reconociesen los previstos en el título I.

La diferencia es importante puesto que, en síntesis, los beneficios del título II serían los correspondientes a los servicios prestados al ejército de la República durante la guerra civil y en función del grado o empleo alcanzado en tal período; y los del título I serían los que correspondieran a quienes hubieran ingresado «profesionalmente» en el ejército de la República, antes o durante la guerra civil, reconociéndoseles los derechos que hubieran alcanzado de haber podido proseguir su carrera profesional en el ejército.

La expectativa abierta por el Tribunal Constitucional tiene origen en que la sentencia ha variado el criterio en base al cual se venía determinando quiénes podían ser considerados «profesionales» militares al servicio del ejército de la República y quiénes no, haciéndolo más flexible.

Esta expectativa creada por el Tribunal Constitucional para muchos militares republicanos está siendo frustrada en la práctica por la incapacidad de los servicios administrativos correspondientes para resolver rápida y eficazmente las peticiones que le son formuladas.

La Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas nos informaba el año 1990, con ocasión de la queja 9001811, que existen en la actualidad 77.146 solicitudes que deben ser resueltas en cada caso estableciéndose el derecho del solicitante a ser considerado militar profesional y reconstruyéndose íntegra la hipotética carrera que hubiera seguido caso de haber podido continuar el servicio.

La evidente dificultad que tiene la tramitación de estos expedientes, lo abultado de su número y, desde luego, la escasez de medios destinados a resolverlos, originan innumerables retrasos que dan origen a quejas ante esta institución, cuya veracidad constatamos a menudo y, lo que es peor, frustran el derecho de personas de edad necesariamente avanzada.

Esta institución ha reiterado hasta la saciedad que la gravedad de la demora excesiva en el reconocimiento de estos derechos radica precisamente en el hecho de que las personas causantes de estas pensiones son, como hemos dicho, personas de edad avanzada en su gran mayoría.

Precisamente, lo extraordinario de la situación requería y habría justificado la adopción de medidas extraordinarias para la solución de estos problemas en un plazo razonable, sin que resulte justificable -aunque pueda tener su explicación que los beneficiarios de derechos amparados por el ordenamiento jurídico vigente puedan ver perjudicados sus derechos por omisión de los poderes públicos, obligados al esfuerzo extraordinario que las circunstancias imponen.

En todo caso, el tiempo que, al parecer, requiere el ritmo de la Administración, es un tiempo del que lamentablemente no disponen muchos de los beneficiarios.

No sería preciso aclarar que ninguna de las observaciones formuladas con anterioridad debe entenderse dirigida contra las personas que desempeñan su trabajo en la Dirección General de Costes de Personal. Ahora bien, sin perjuicio de la apreciación de su esfuerzo y buena voluntad, vista la persistencia a lo largo del tiempo de idénticas deficiencias, con la misma falta de soluciones, estas disfunciones deben ser calificadas de estructurales, por lo que la solución desde su raíz requiere un análisis en profundidad, como ya se sugirió en anteriores informes.

Por ello, la Inspección Operativa de Servicios que hemos recomendado en el apartado anterior, debe incluir entre sus objetivos las causas por las que los expedientes de pensiones especiales no se resuelven con la urgencia que las circunstancias también especiales demandan.

#### D. *Disposición adicional decimoctava de la Ley 4/1990, de Presupuestos Generales del Estado para 1990*

En el apartado de este informe correspondiente a las solicitudes que se han recibido para interponer recurso de inconstitucionalidad, figura la que realizan diversas asociaciones y determinado grupo parlamentario para que el Defensor del Pueblo impugnara la disposición adicional decimoctava de la Ley 4/1990, de Presupuestos Generales del Estado para 1990.

La resolución adoptada por esta institución se incluye íntegra en el mencionado apartado.

No obstante, el contenido de esta disposición, incluso antes de su publicación oficial, ha generado quejas por diversos motivos.

Probablemente inducidas por el título de la disposición, «Indemnizaciones a favor de quienes sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía», ya que indemnizar significa resarcir de un daño o perjuicio en tanto, muchas personas han considerado las cuantías fijadas en razón a los sufrimientos padecidos poco menos que una ofensa más que un resarcimiento.

En otros casos, las quejas han tenido por motivo la exclusión del ámbito de aplicación por alguno de los límites impuestos: edad o tiempo de prisión. Aún otro grupo de personas han valorado negativamente la inaplicabilidad a los casos en que las penas padecidas no han sido de prisión en establecimientos penitenciarios, sino en batallones de castigo, campos de concentración u otras formas no documentadas.

El plazo para la presentación de solicitudes se ha considerado muy exiguo, tanto por deficiencias de información sobre la norma, en unos casos, como por confusión entre plazo para la presentación de la solicitud y para aportación de pruebas.

Se ha podido verificar que —evidentemente por deficiencias de información, pero no por ello menos lamentable— cierto número de posibles beneficiarios ha pospuesto la presentación de su solicitud hasta poder reunir las certificaciones de los centros penitenciarios u otras pruebas documentales a aportar y mientras tanto ha vencido el plazo.

También han comenzado a recibirse escritos con motivo de las demoras que, como consecuencia de la cantidad de solicitudes formuladas en un corto período de tiempo y la dificultad de localización de algunos archivos, se vienen produciendo en la expedición de las certificaciones acreditativas de los tiempos de prisión cumplidos en establecimientos penitenciarios.

En todos estos supuestos se ha informado a los reclamantes dónde debe solicitarse el reconocimiento de esta indemnización y los requisitos y documentos necesarios para obtenerla.

Esta disposición adicional señala que es la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda el órgano encargado de recibir las solicitudes y proceder, en su caso, al abono de la indemnización.

Esta norma autoriza, asimismo, a este centro directivo para dictar las instrucciones que pudieran resultar necesarias en ejecución de lo dispuesto en ella, así como a adoptar las medidas de carácter orgánico, procedimental y en materia de personal que resulten precisas.

Es de esperar que esta Dirección General, ante la presumible avalancha de solicitudes, haya reforzado sus servicios para evitar que se produzcan las situaciones expuestas en los apartados anteriores.

#### 14.8.2. *Mutualidades de funcionarios de la Seguridad Social*

Se ha tramitado un grupo considerable de quejas en las que los interesados, en su mayor parte pensionistas procedentes de la Mutualidad de la Previsión, en su condición de funcionarios del extinguido Instituto Nacional de Previsión, planteaban el retraso excesivo de la puesta en funcionamiento del Fondo Especial previsto en la disposición transitoria sexta de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987.

El Real Decreto 126/1988, de 22 de febrero, que desarrolló la citada disposición transitoria, dictó normas sobre esta integración, que fue autorizada por el Consejo de Ministros de 21 de abril de 1989, cuyo Acuerdo fue publicado mediante Resolución de 10 de mayo de 1989, de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Se alegaba en las quejas que, a pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación de la repetida integración, no se había hecho efectiva la misma, lo que estaba originando grandes trastornos y perjuicios económicos a colectivos de funcionarios y pensionistas pertenecientes a la mencionada Mutualidad.

En relación con este asunto, el Instituto Nacional de la Seguridad Social señaló que la propia gerencia del Fondo Especial y la Tesorería General de la Seguridad Social habían iniciado los trabajos que tenían respectivamente encomendados, por lo que era de esperar que en fechas próximas se produciría la integración de las mutualidades de funcionarios de la Administración de la Seguridad Social en el Fondo, asumiendo éste las obligaciones contempladas en el Real Decreto 126/1988, de 22 de febrero (queja 8919949 y otras).

De otra parte, la interpretación del alcance que había de darse al contenido de una sentencia en la que se condenaba a la Administración a devolver una serie de cantidades retraídas a unos funcionarios en concepto de cuotas a la Mutualidad de Previsión de Funcionarios del Mutualismo Laboral, dio lugar a la remisión de una sugerencia al Instituto Nacional de Servicios Sociales, en la que se recomendaba que se procediera a la devolución de las cantidades descontadas desde la fecha del alta de dichos funcionarios en la citada mutualidad, al estar viciado de raíz el acto que dio lugar a la citada

alta, así como que no se efectuaran en lo sucesivo descuentos en las retribuciones de dichos funcionarios en calidad de cuotas a la mencionada mutualidad (queja 8812074).

#### 14.8.3. *Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local*

##### 14.8.3.1. *Tardanza en la resolución de expedientes de prestaciones*

Nuevamente nos vemos en la obligación de dejar constancia de los retrasos en la resolución de expedientes de reconocimiento de prestaciones mutuales, retrasos que se ponen de manifiesto en el elevado número de quejas recibidas sobre este particular, en el presente año -entre otras las números 8905320; 8911909; 8919285; 8919777; 8919778; 9001216; 9004567; 9024284- en cuya tramitación se han comprobado demoras de más de nueve meses, llegándose a superar los tres años en supuestos de reconocimiento de las mensualidades en concepto de ayuda a la adaptación de las economías familiares como consecuencia de la anticipación de la edad de jubilación forzosa de los funcionarios - expedientes números 9024451 y 9024649-.

Sumamente ilustrativa de la situación que aquí se plantea resulta la queja 9001216 cuya tramitación nos llevó a conocer que la solicitud de pensión de viudedad cursada por la interesada en diciembre de 1988, aún no había sido resuelta en abril de 1990 en que se recibió el preceptivo informe de la MUNPAL admitiendo que el expediente se encontraba completo por lo que se nos anunciaba que se resolvería en breve.

El referido informe de la MUNPAL concluía con un apartado justificativo del siguiente tenor literal:

« La demora en la resolución del expediente se debe a la acumulación de asuntos pendientes que se ha producido durante el pasado año, tanto por problemas de gestión como por la existencia de numerosas vacantes que no han podido ser cubiertas.

Para solucionar estos problemas, se ha realizado, en 1989, una Inspección Operativa de servicios, cuyas recomendaciones han sido asumidas por MUNPAL como proyecto a ejecutar durante el presente año.

Entre los resultados previstos, se encuentra el de agilizar y mejorar la calidad del trabajo administrativo de trámite y reconocimiento de las prestaciones, reduciendo el tiempo de tramitación de los expedientes. Para ello, se desarrollarán entre otras, actividades tales como elaborar un manual de procedimientos, responsabilizar a las oficinas provinciales de la formación inicial del expediente y establecer una red de comunicación fluida entre los servicios centrales y dichas oficinas sobre incidencias ocurridas en los expedientes.»

Significativa resulta asimismo la queja número 9000852 presentada por una pensionista de viudedad a la que, no obstante habersele reconocido la pensión con fecha 12 de noviembre de 1988, en mayo de 1990 aún no le había sido abonado el capital seguro de vida.

El informe recibido de la MUNPAL el 11 de mayo de 1990 explicaba la situación en los siguientes términos:

«Revisado el expediente de viudedad de la interesada, se ha comprobado que el mismo fue resuelto por la Mutualidad el pasado mes de septiembre de 1989, computándosele, con carácter provisional, las cotizaciones al INSS, por estar pendiente de que esta Entidad acepte la parte de pensión a su cargo.

El procedimiento informatizado de tramitación está preparado para resolver el abono del Capital Seguro de Vida cuando se produce la resolución definitiva del expediente, y por esta razón, no se ha atendido la solicitud de la interesada en este punto.

No obstante, y dado que la aceptación por el INSS no afecta a esta prestación, se ha procedido a dar las órdenes oportunas para que dicha resolución sea dictada a la mayor brevedad.»

El informe transcrito pone de relieve a su vez que la tardanza, ya de por sí elevada en los casos de expedientes de tramitación exclusiva por parte de la MUNPAL, aumenta considerablemente en aquellos otros supuestos en los que ha de procederse al cómputo recíproco de cuotas cuando el funcionario local acredita también cotizaciones a la Seguridad Social, problema ya apuntado en el pasado informe anual y que queda reflejado con claridad en la queja número 9009230, cuyo promovente nos comunicaba que su expediente de jubilación, iniciado el 20 de julio de 1989, había sido resuelto provisionalmente en marzo de 1990, estando pendiente la resolución definitiva de la correspondiente certificación de cotizaciones por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Sobre este particular la MUNPAL nos remitió con fecha 7 de diciembre de 1990, un informe que por su interés conviene reproducir, al igual que los anteriores, literalmente:

«La solicitud de pensión de jubilación formulada por el reclamante fue resuelta el pasado mes de marzo, efectivamente, con carácter provisional, pendiente de las cotizaciones acreditadas por el interesado a la Seguridad Social.

La Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, INSS, remitió una primera documentación de estos períodos, con fecha 9 de noviembre de 1989, en la que se recogían como cotizados a la Seguridad Social por el interesado, un total de 7.293 días.

Posteriormente, con fecha 19 de diciembre de 1989, la misma Dirección Provincial envió un segundo certificado, en el que se acreditaban 7.417 días de cotización.

Ante esta discrepancia, MUNPAL solicitó, el día 1 de marzo de 1990, aclaración al respecto, que fue remitida el 6 de abril de 1990, confirmando los datos consignados en la segunda certificación.

Solventada la contradicción, se ha procedido a la resolución definitiva del correspondiente expediente, de modo que el interesado recibirá en el próximo noviembre la notificación de la resolución adoptada y el abono de su pensión conforme al nuevo importe, así como los atrasos devengados por este concepto desde su fecha de efectos económicos.»

Las anomalías detectadas en el funcionamiento de la MUNPAL quedan reconocidas expresamente por el propio Ministro para las Administraciones Públicas con ocasión de la tramitación de la queja 8905320 que planteaba una demora superior a los dos años en la resolución de los expedientes de devolución de los importes de las pólizas del Seguro Dotal.

El informe recibido tras comenzar explicando que la resolución de tales expedientes, que tenían su origen en la desaparición, como consecuencia de la Orden de 27 de diciembre de 1984, de esta modalidad aseguratoria, estaba condicionada a la realización de un estudio dirigido a conocer el alcance de esta medida, y comunicarnos que el número estimado de solicitudes presentadas hasta la fecha del informe, 13 de junio de 1990, era de 10.000, concluía lo siguiente:

«Teniendo en cuenta la situación en la que se encuentra actualmente MUNPAL, ha sido necesario dar prioridad a la resolución de los expedientes de prestaciones básicas, así como a la implantación de varios proyectos derivados de la realización durante el pasado año de una Inspección Operativa de Servicios.

No obstante, la intención de la Mutualidad es la de abordar de modo inmediato la resolución de las solicitudes cursadas entre las que se encuentra la del interesado.»

#### 14.8.3.2. Homologación del régimen de protección social de los funcionarios locales

A lo largo de 1990 se han recibido numerosísimas quejas de funcionarios locales que planteaban su disconformidad con el hecho de que la cuantía de la mejora de las pensiones que perciben con cargo a la MUNPAL no se actualizara de forma paralela a la revalorización anual de la pensión básica.

La diferencia de trato entre ambos componentes de las pensiones se deriva de su desigual regulación legal. Así, el artículo 92.1 de los Estatutos de la MUNPAL establece que las prestaciones básicas enumeradas en el párrafo 2 del artículo 29, entre las que se encuentran las pensiones de jubilación serán actualizadas en la forma en que se determine en cada caso, para ponerlas en consonancia con los haberes básicos fijados para los funcionarios en activo.

Sin embargo en lo que se refiere a las mejoras, el mandato imperativo anteriormente previsto respecto de las pensiones básicas, se convierte en meramente potestativo al señalar textualmente el propio precepto que «dicha actualización también podrá afectar a las mejoras de las mencionadas prestaciones básicas».

Pues bien, todas las normas dictadas a partir de 1986 en materia de revisión o actualización de prestaciones han dispuesto de una manera explícita y uniforme, la exclusión de dichas mejoras de las revalorizaciones aprobadas para las pensiones básicas, alegándose por parte del Ministerio para las Administraciones Públicas, por un lado la situación financiera de la Mutualidad, y por otro el hecho de que las mejoras suponen una particularidad respecto del resto de los sistemas de Seguridad Social, y, por tanto, la congelación de la cuantía de tales prestaciones se incluiría dentro del proceso de homologación de las pensiones de la MUNPAL con las otras pensiones del Estado.

La conclusión que resultaba del aludido informe sobre una presumible superior protección de los funcionarios locales respecto de los del Estado como consecuencia de las repetidas mejoras de las pensiones, ha sido contestada en posteriores quejas -entre ellas las números 9028724y 9100556- que plantean por el contrario una situación de discriminación de trato en contra de los primeros lo que, a su vez, constituiría un incumplimiento por parte del Gobierno de las previsiones de la disposición final segunda número 1, de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local respecto de la homologación, tanto en extensión como en intensidad, de la protección social de ambos colectivos de funcionarios.

En ese sentido exponen que, aun cuando anualmente las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado contienen referencias al compromiso de equiparación total de los respectivos regímenes de previsión social, tal actuación se difiere de año en año, manteniéndose transitoriamente una situación de desigualdad gravemente dañosa para los interesados y sin justificación alguna y más a la vista del mandato contenido en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, a que antes se ha hecho referencia.

Finalmente exponen que la desigualdad de protección en contra de los funcionarios locales va acompañada, contradictoriamente, con unas superiores cotizaciones de éstos respecto de los funcionarios de la Administración del Estado.

Por todo lo expuesto esta institución ha resuelto plantear de nuevo este asunto ante el Ministro para las Administraciones Públicas a quien se le ha solicitado informe, entre otros extremos, sobre las previsiones existentes acerca del cumplimiento efectivo del mandato contenido en la antes referida disposición final segunda números 1 y 2 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local que literalmente establecen lo que sigue:

«Los funcionarios públicos de la Administración local tendrán la misma protección social, en extensión e intensidad, que la que se dispense a los funcionarios públicos de la Administración del Estado y estará integrada en el Sistema de Seguridad Social.

La aportación de los funcionarios de la Administración local para la financiación de su Seguridad Social será la misma que se establezca para los funcionarios públicos de la Administración del Estado, cuando sea idéntica la acción protectora. »

La ausencia de homologación de la acción protectora de los funcionarios locales, ahora respecto de los afiliados beneficiarios de la Seguridad Social, fue puesta, asimismo, de relieve en la queja 8906733, en relación con la distinta consideración que, a efectos del cómputo del límite máximo de las pensiones, tienen los complementos reconocidos en uno y otro régimen por gran invalidez.

Admitida la queja a trámite dirigimos la oportuna comunicación al Ministro para las Administraciones Públicas sometiéndole las siguientes consideraciones:

Esta institución, tras un detenido estudio del tratamiento dado al incremento del 50% de las pensiones de gran invalidez del sistema de la Seguridad Social, y a la vista de la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 1986, y otra posterior del Tribunal Central de Trabajo de 17 de junio de 1987, formuló al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, con fecha 22 de julio de 1988 la siguiente recomendación, al amparo de lo previsto en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo:

« 1. Que en el proyecto de Real Decreto sobre revalorización de pensiones para el año 1989 se proceda a suprimirla norma contenida en el segundo párrafo del apartado cuarto del artículo segundo del Real Decreto 1593/1987, de 23 de diciembre, y a establecer, por el contrario, que a efectos del límite máximo de pensiones se computará únicamente la pensión de gran invalidez sin el incremento del 50%.

2. Que, por parte del Ministerio para las Administraciones Públicas, se impartan las correspondientes instrucciones al objeto de que se aplique el mismo criterio en el señalamiento inicial de las pensiones de gran invalidez.»

La recomendación formulada, tuvo su reflejo en el Real Decreto 1584/1988, de 29 de diciembre (B.O.E. 31.12.88), cuyo artículo segundo, apartado cuarto dispone literalmente lo que sigue:

«La revalorización de las pensiones de gran invalidez se efectuará aplicando las reglas previstas en el número 1 a la pensión sin el incremento del 50% y al resultado obtenido se le añadirá la cuantía resultante de aplicar el 50% al importe de la pensión sin incremento, una vez revalorizada.

A estos efectos del límite máximo señalado en el número 2, se computará únicamente la pensión sin incremento.»

Por todo lo expuesto y considerando la sustancial identidad de la finalidad, tanto del incremento del 50% de la pensión de gran invalidez de la Seguridad Social, como de la mejora prevista por tal concepto en el artículo 86 de los Estatutos de la MUNPAL, que no es otra que hacer frente a la necesidad del inválido absoluto de ser asistido por otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida, como comer, vestirse, desplazarse u otros análogos, se procedió a solicitar informe sobre la posibilidad de adecuar la mejora prevista en los Estatutos de la MUNPAL, para los supuestos de gran invalidez, con el tratamiento previsto, a efectos del límite máximo para las pensiones de gran invalidez del sistema de la Seguridad Social, en el Real Decreto 1584/1988, arriba referido.

La anterior comunicación fue contestada, mediante escrito de 7 de junio de 1990, en los siguientes términos:

«Aunque el concepto de gran invalidez es idéntico en el sistema general de la Seguridad Social y en el régimen gestionado por MUNPAL, y por lo tanto, parecería lógico aplicar los mismos mecanismos de actualización que se prevén en el Real Decreto 1584/1988, de 29 de diciembre, sobre revalorización de pensiones de la Seguridad Social para 1989, debe tenerse en cuenta la distinta naturaleza del incremento de la pensión correspondiente en uno y otro régimen.

Mientras en el sistema de la Seguridad Social este incremento es de un 50% de la pensión de invalidez y puede ser objeto de revalorización, en el régimen de MUNPAL está constituido por una mejora equivalente al 70% de un haber regulador diferente, como se ha indicado, al que sirve de base de cálculo de la pensión básica, y no es susceptible de revalorización.

Sin embargo, la protección adicional en que consiste la mejora por gran invalidez es, en realidad, la diferencia existente entre el porcentaje de mejora que le correspondería al interesado, de no habersele reconocido la situación de invalidez, atendiendo a los años de servicios prestados, y el 70% de la mejora específica derivada del reconocimiento de dicha situación de gran invalidez.

Teniendo presentes estas observaciones, el Ministerio para las Administraciones Públicas considera que puede aceptarse la recomendación del Defensor del Pueblo, pero con el criterio de que, en los supuestos de gran invalidez, ha de quedar excluida, a efectos de tope máximo de las pensiones, únicamente la parte de la mejora de la pensión de jubilación que exceda de la cuantía correspondiente a la mejora ordinaria de la pensión, calculada en función de los años de servicios prestados.

Dicho en términos más gráficos, si a un pensionista de gran invalidez le correspondiera, por ejemplo, la aplicación de un 40% del haber regulador, en concepto de mejora por los años de servicios prestados, teniendo en cuenta que este porcentaje ya se encuentra incluido en el 70% aplicable en concepto de gran invalidez, sólo quedaría excluido del cómputo, a efectos del límite máximo de las pensiones, el 30% restante en que consiste la protección adicional derivada de dicha situación de invalidez, computándose el 40% correspondiente a la mejora ordinaria.

Este criterio se ha recogido en proyecto de Real Decreto de Revalorización de Pensiones de MUNPAL para 1991.»

Acorde con el contenido del informe recibido se ha constatado que nuestra posición ha sido recogida en el Real Decreto 51/1991, de 25 de enero (B.O.E. 26.1.91), cuyo artículo 2.3.º dispone literalmente que:

« La revalorización de las pensiones de jubilación en caso de gran invalidez se efectuará de conformidad con las reglas anteriores. No obstante, a efectos del límite máximo señalado en el apartado precedente, no se computará la porción de mejora que exceda de la cuantía que hubiera correspondido a la mejora de la pensión de jubilación calculada en función de los años de servicio prestados. En ningún caso, el importe de la pensión, una vez revalorizada, más la mejora por gran invalidez podrá ser superior al 150 por 100 de la cantidad que constituye el referido límite máximo.»



### **CAPITULO III**

#### **EL EJERCICIO DE LA LEGITIMACION PARA CONCURRIR ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

## 1. SOLICITUDES DE INTERPOSICION DE RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

El 27 de marzo de 1985, el Defensor del Pueblo interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Asamblea de Madrid 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal.

El Tribunal Constitucional dictó sentencia el 4 de octubre de 1990, por la que se acordaba desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto.

En consecuencia, en la actualidad quedan dos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Defensor del Pueblo, pendientes de sentencia.

Se han considerado, asimismo, diversas solicitudes encaminadas al ejercicio de la legitimación que tiene conferida para actuar ante el Tribunal Constitucional en procesos de inconstitucionalidad. Después de evaluar cada caso concreto, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, y aplicando los criterios ya recogidos en informes anuales anteriores, el Defensor del Pueblo no ha encontrado motivos que determinen o aconsejen el ejercicio de la indicada legitimación. Como consecuencia de ello, se adoptaron las resoluciones que a continuación se relacionan y que fueron comunicadas a los solicitantes.

### 1.1. *Ley 4/1990 de 29 de junio de Presupuestos Generales del Estado para 1990*

1.1.1. El Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Iniciativa por Cataluña y varios particulares solicitaron interposición de recurso contra la disposición adicional decimoctava ‘que podría vulnerar el principio de igualdad y el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

#### *Fundamentos de la resolución*

La doctrina muy elaborada por el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias sobre el alcance del principio de igualdad ante la ley, se condensa en torno a los siguientes rasgos esenciales:

— No toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del artículo 14 de la Constitución. Sólo cuando aquella desigualdad introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y carece de una justificación objetiva y razonable.

— El principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional.

— El principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato sino solo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados.

— Es constitucionalmente lícita la diferenciación cuando, además de serlo el fin que con ella se persigue, las consecuencias jurídicas que resultan de la distinción son adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de modo que la relación entre la medida adoptada y el fin perseguido «supere un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos».

La disposición adicional decimoctava figura en la Ley 4/1990, de 29 de junio de 1990, bajo el título «Indemnizaciones a favor de quienes sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía» delimitándose en su texto el alcance de la disposición, que no tiene por objeto establecer una indemnización, con carácter general, para cualquiera de los efectos de todo supuesto amnistiado de acuerdo con la Ley 46/77, de 15 de octubre, sino limitado expresamente a quienes sufrieron prisión como consecuencia de aquellos.

Por otra parte, efectivamente, se restringe el ámbito de aplicación a quienes hayan sufrido privación de libertad en establecimientos penitenciarios durante tres o más años ... y «tengan cumplida la edad de sesenta y cinco años en 31 de diciembre de 1990».

Sin embargo, negar, como punto de partida, el ajuste constitucional de la posibilidad para el legislador de establecer supuestos tasados para determinar el ámbito de aplicación de las leyes, resulta difícil de sostener, como excesivo resulta afirmar que el establecimiento de cualquier límite precisando el alcance de una norma constituya en todo caso una arbitrariedad de los poderes públicos y sea, así, inconstitucional por vulnerar el artículo 9.3 de la Constitución.

A este respecto, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado (sentencias 27/81 de 20 de julio de 1981, 66/85 de 23 de mayo y de 29 de julio de 1986) acerca de la necesaria cautela a la hora de calificar de «arbitraria» una ley, en cuanto la ley es expresión de la voluntad popular, como dice el preámbulo de la Constitución y como es dogma básico de cualquier sistema democrático.

Con esta orientación, el fundamento decimoctavo de la sentencia de 29 de julio de 1986 declara:

«Ciertamente en un régimen constitucional también el poder legislativo está sujeto a la Constitución, y es misión de este Tribunal velar porque se mantenga esa sujeción, que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones políticas. »

Enfatiza el alto tribunal la necesidad de extremar esta cautela por mantenerse dentro de los límites de ese control cuando se trata de valorar la aplicación de preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos.

Por ello, al examinar un precepto legal impugnado desde ese punto de vista, como ha manifestado el intérprete supremo de la Constitución, el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, en cuanto la discriminación entraña siempre una cierta arbitrariedad, o si aun no estableciéndola carece de toda explicación racional lo que implicaría también una arbitrariedad.

No puede hablarse con propiedad de discriminación, como privación de derechos individuales por razón de cualquier condición o circunstancia personal o social, cuando —como en este caso— lo que tiene lugar es una limitación, delimitación o regulación, general, del contenido de un derecho, configurado «ex novo», y la disposición se limita a establecer para el futuro la consecuencia jurídica (la indemnización) de unos supuestos genéricos establecidos por el legislador en el ámbito de su potestad y donde no cabe beneficiario de derecho individual alguno si no es, precisamente, como resultado de esta regulación legal.

De otro modo, cabría apreciar una privación de derechos de los no afectados que si no puede reprocharse a esta disposición es, precisamente, porque con anterioridad a ella estos derechos no existían para nadie.

De no ser así, tampoco habría sido constitucionalmente permisible reconocer la potestad del legislador para alterar la edad de jubilación de los funcionarios, y sin embargo ha sido objeto de

pronunciamiento por el Tribunal Constitucional, entre otras, en las sentencias 108/1986 de 29 de junio y 99/1987 de 11 de junio, admitiendo la constitucionalidad de la norma reguladora de la edad de jubilación.

No cabe apreciar arbitrariedad en la disposición impugnada, cuando representa la opción del poder legislativo para configurar una determinada materia, que no puede tener alcance ilimitado e indefinido y, precisamente, porque son esos límites los que otorgan la necesaria proporcionalidad a la relación entre los fines perseguidos y los medios empleados para su consecución y que de no existir harían inviable cualquier medida de esta naturaleza, como reiteradamente ha proclamado el Tribunal Constitucional.

Acerca de la inexistencia de explicación racional que alegan los comparecientes y que sustentan en distintos razonamientos, hay que hacer algunas precisiones previas.

La mayor parte de los análisis se basa sobre hipótesis concurrentes en su origen: la denominación de «indemnizaciones» dada en el título y en el texto de la disposición, a estas cantidades. Efectivamente, el término «indemnización» significa la acción o efecto de resarcir de un daño o perjuicio, por lo que se reconduce la reflexión a la ponderación de los elementos de juicio considerados para la determinación del «precio» o «valor» en correspondencia con el daño causado por el internamiento en centros penitenciarios por supuestos que han sido amnistiados.

Sobre esta idea básica se construyen todos los argumentos y se apuntan diversos matices que, a juicio de los firmantes, deberían ser tenidos en cuenta para la adecuada apreciación de la intensidad del sufrimiento padecido. Sin embargo, no puede entenderse que haya sido este el punto de vista del legislador.

Hay que partir de la imposibilidad, moral y material, de compensar a persona alguna que haya sufrido cualquiera de las consecuencias laborales, personales, penitenciarias, patrimoniales u otras posibles, por los actos amnistiados por la Ley 46/1977.

Las pérdidas de todo orden, los agravios infligidos, los sufrimientos padecidos, por naturaleza e intensidad, ni tienen precio, ni admiten fijar cantidad alguna en concepto de valor compensatorio.

Por ello hay que entender que, en la disposición impugnada, la condición personal —la edad— es un elemento determinante de los derechos a que da lugar esta norma, por lo que no puede apreciarse que de ello resulte un trato desigual entre los afectados por aquella, como consecuencia de introducirse entre ellos diferencias resultantes de su condición personal. La cuestión está en la diferencia entre afectados y no afectados por la disposición, puesto que la condición personal de la edad, entre los requisitos exigidos, determinante del derecho, es, como ya se ha dicho, manifestación de una potestad del legislador, en la regulación de aquél.

El Tribunal Constitucional ha declarado que no es inconstitucional el establecimiento de un tope de edad. Partiendo de esta declaración, se puede estar o no de acuerdo con el criterio del legislador, pero ello entraña un análisis y valoración cuya naturaleza es ajena a la determinación de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma.

1.1.2. La Asociación de Defensa de la Propiedad Inmobiliaria y otros particulares estiman que la disposición final décima, relativa a la disolución de las Cámaras oficiales de la propiedad urbana podría afectar al artículo 33 de la Constitución Española, al adscribir una parte del patrimonio de estas Cámaras al cumplimiento o realización de fines o servicios públicos y la posibilidad de que determinados elementos patrimoniales generados por aquéllas pueden ser adscritos a asociaciones sin ánimo de lucro relacionadas con la propiedad inmobiliaria.

*Fundamentos de la resolución.*

La disposición final décima de la Ley 4/1990, de 29 de junio, dice, textualmente, por lo que aquí respecta, lo siguiente:

« 1. Las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana y el Consejo Superior de las mismas, regulado por el Real Decreto 1649/1977, de 2 de junio, quedan suprimidas como Corporaciones de Derecho Público.

2. Se faculta al Gobierno para que mediante Real Decreto establezca el régimen y destino del patrimonio y personal de las mismas. Dicha regulación:

a) Establecerá la forma y requisitos por los que ha de regirse la elaboración por la Administración Pública, que hasta ahora tenía atribuido su título, del inventario de bienes y derechos que constituyen el patrimonio de las mismas, así como la determinación de qué parte del total de dicho patrimonio ha sido generado directa o indirectamente con cargo a la cuota obligatoria u otras actuaciones derivadas de obligaciones legales, y cual se considera generada con ingresos diferentes a los anteriores.

El patrimonio que de acuerdo con la citada determinación haya sido generado con cargo a la cuota obligatoria u otras actuaciones derivadas de obligaciones legales, será inscrito, titulado o ingresado, según el tipo de patrimonio de que se trate, a nombre de las correspondientes Administraciones Públicas para el cumplimiento o realización de fines o servicios públicos.

La parte del patrimonio generada con ingresos diferentes a los antes citados será igualmente inscrita, titulada o ingresada a favor de las Administraciones Públicas correspondientes que lo podrán adscribir a aquellas asociaciones sin ánimo de lucro constituidas o que se constituyan y que tengan como finalidad esencial la defensa, promoción e información de los propietarios y usuarios de viviendas urbanas...»

De dicha disposición se deduce que el legislador, a los efectos de decidir el destino del patrimonio de las Cámaras, ha realizado una diferenciación entre el patrimonio generado por obligaciones legales, entre las que se encuentran de forma absolutamente destacable, el generado por las denominadas cuotas que estaban obligados a pagar los propietarios de las viviendas, y el patrimonio generado por ingresos diferentes a los mencionados. Aquél, dice la norma, se adscribirá a las administraciones públicas que corresponda, expresión que alude, en términos generales, a las comunidades autónomas que recibieron la competencia estatal sobre las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana en virtud de lo establecido en sus respectivos Estatutos de Autonomía y en la Constitución para el cumplimiento o realización de fines o servicios públicos; por el contrario, el patrimonio no generado por cuotas u obligaciones legales se podrá destinar a asociaciones sin ánimo de lucro relacionadas con la propiedad inmobiliaria.

En cualquier caso, y esto es lo esencial, todo el patrimonio de las Cámaras, cualquiera que sea su origen, será inscrito, titulado o ingresado a favor de las administraciones públicas correspondientes.

Esta última previsión legal, respetando cualquier otro criterio jurídico al respecto, no parece ser contraria a la Constitución y, en concreto, al artículo 33 de la misma, en el que se reconoce el derecho a la propiedad privada, precepto que, aunque no ha sido expresamente citado por los solicitantes del recurso, parece estar, obviamente, en el fondo de la cuestión.

Tal afirmación deriva, por lo que respecta a la titularidad del patrimonio generado en las Cámaras, de la naturaleza jurídica de éstas y de las cuotas que hasta el momento de su desaparición venían abonando de forma obligatoria los propietarios de fincas urbanas enclavadas en el territorio de la jurisdicción de cada una de las Cámaras, cuya incorporación a éstas era obligatoria en virtud de lo

establecido en el artículo 4.º del Decreto 1649/1977, de 2 de junio, que aprobó el Reglamento de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana.

En cuanto al destino del mencionado patrimonio (fines o servicios públicos; o adscripción a asociaciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria), es ésta una cuestión que, a tenor de la disposición objeto de debate, requiere, en parte, un desarrollo reglamentario, por lo que cuando éste se produzca, será el momento de solicitar, vía gubernativa o jurisdiccional, una eventual revisión de las decisiones administrativas que se adopten al respecto.

En efecto, empezando por la naturaleza jurídica de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, hemos de decir que éstas eran Corporaciones de Derecho Público, previstas constitucionalmente en el artículo 52 de la Constitución, y no en el artículo 22 de la misma, que se refiere exclusivamente a las asociaciones de índole privada. Las Cámaras, por el contrario, encuentran mejor enclave jurídico, según declaró la sentencia del Tribunal Constitucional 23/1984, de 20 de febrero, en el mencionado artículo 52 de la Constitución, por atribuirles el ordenamiento jurídico el ejercicio de competencias y funciones de naturaleza jurídico-pública, razón por la cual la incorporación a las mismas era obligatoria y su actuación era parcialmente controlada por la jurisdicción contencioso-administrativa.

La atribución a las Cámaras de finalidades públicas, cuya determinación concreta se contiene en el artículo 11 de su Reglamento, traía como consecuencia el que aquéllas solamente podían ser creadas por ley y que quedaban sometidas a un régimen de tutela administrativa y financiera. En suma, las Cámaras, como Corporaciones de Derecho Público que eran hasta la Ley de 29 de junio de 1990, participaban de la naturaleza de las administraciones públicas (sentencia del Tribunal Constitucional núm. 76/83, de 5 de agosto).

Partiendo, por tanto, de tal condición, es obvio que el destino dado por esta última Ley a la totalidad de su patrimonio es correcto, máxime si pensamos que las cuotas obligatorias, fundamental fuente de financiación de las Cámaras, tenían el carácter de exacciones parafiscales como a continuación veremos.

Así, las cuotas obligatorias de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana eran obligaciones de naturaleza tributaria, de la categoría denominada exacciones parafiscales, cuya equiparación a las tasas es evidente, a tenor, «a sensu contrario», de lo establecido en el artículo 26 de la Ley General Tributaria, ya que, en el caso que nos ocupa, la exacción parafiscal «Cuotas de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana» se exigían con especial consideración a los servicios públicos prestados por las Cámaras en beneficio de los propietarios de fincas urbanas a ellas incorporados.

Sentando, pues, el carácter de exacciones parafiscales, cuya definición legal se recoge en el artículo 1.º de la Ley de 26 de diciembre de 1958 («Derechos, cánones..., y demás percepciones exigibles por la Administración del Estado y por otros organismos... que no figuran en los Presupuestos Generales del Estado... y que se impongan para cubrir necesidades económicas... profesionales o de otro orden»), y la participación de éstas en la naturaleza de las tasas, resulta evidente que el destino de las mismas en cuanto ingresos tributarios había de ser, mientras subsistían las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana como Corporaciones de Derecho Público, la financiación de los gastos generales de las Cámaras necesarios para el cumplimiento de sus fines, pero, desaparecidas éstas, resulta obvio que el rendimiento de la exacción parafiscal que nos ocupa, en cuanto tributo estatal, se ha de destinar a cubrir los gastos generales del Estado, incluyendo en tal concepto el de las comunidades autónomas, por exigencia de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley General Tributaria que, textualmente, dice: «El rendimiento de los tributos del Estado se destinará a cubrir sus gastos generales, a menos que, a título excepcional y mediante una Ley, se establezca una afectación concreta.»

De aquí, una vez suprimidas las Cámaras como Corporaciones de Derecho Público, resulta obligada la aplicación del mencionado precepto legal.

En cuanto al carácter de exacción parafiscal atribuido a las cuotas obligatorias de las Cámaras, así como respecto a la naturaleza de las mismas en cuanto Corporaciones de Derecho Público, ha de traerse a colación la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 1987 (Sala Tercera) que, por lo que aquí interesa, dice textualmente lo siguiente:

« 1. La exacción parafiscal Cuota de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana cuenta con la cobertura legal que le presta la Ley de 26 diciembre 1958 (tasas y exacciones parafiscales), al ser convalidada, entre otras, por el Decreto 2306/1959, de 24 de diciembre (convalida tasas y exacciones parafiscales en varios Departamentos Ministeriales), conforme a lo ordenado en la disposición transitoria 2.<sup>a</sup> de aquella Ley, exacción que fue regulada por el Decreto 477/1960, de 25 de febrero (convalida la citada exacción), en cuyo artículo 3 no se dice que sean sujetos pasivos de la exacción los propietarios de fincas urbanas incorporados a las Cámaras, sino que vienen obligados a satisfacerla todos los propietarios y titulares de derechos reales sobre fincas urbanas, obligación que nace, según el artículo 5, desde el momento en que el propietario sea dado de alta en la CTU.

2. Las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, al ser Corporaciones de Derecho Público, no son asociaciones ni resultan del libre ejercicio del derecho constitucional de asociación, pues lo que determina la creación de las Corporaciones de Derecho Público no es la voluntad privada, sino la voluntad superior de la norma que decide crearlas al entender que los intereses generales serán mejor servidos agrupando coactivamente a los propietarios de fincas urbanas, lo que implica la incorporación obligatoria de todas las personas que reúnan esa circunstancia, fenómeno distinto al que se produce en la asociación meramente privada.

3. La naturaleza de Corporación de Derecho Público de las Cámaras de la Propiedad Urbana le viene atribuida por el derecho positivo, y expresamente por el artículo 1 del Decreto 1649/1977, de 2 de junio, que aprueba su Reglamento, así como también por una reiterada doctrina jurisprudencial, y el artículo 15 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre (proceso autonómico) las considera comprendidas entre las Corporaciones de Derecho Público representativas de los intereses económicos, así como en los Estatutos de Autonomía aprobados a través del procedimiento previsto en los artículos 151 y 152 CE.»

Finalmente, queda por considerar muy brevemente, el destino de la parte del patrimonio generado con ingresos diferentes a las cuotas obligatorias o ingresos derivados de otras obligaciones legales.

La disposición final décima de la Ley de Presupuestos 4/1990 parece estar refiriéndose al patrimonio generado por herencias, legados, donaciones, subvenciones, etc. a que se refiere el artículo 5.º del Reglamento de las Cámaras, aprobado por Decreto de 2 de junio de 1977; prevé, al respecto que tal patrimonio podrá adscribirse a las asociaciones sin ánimo de lucro constituidas o que se constituyan y que tengan como finalidad esencial la defensa, promoción e información de los propietarios o usuarios de viviendas urbanas.

Tal previsión es a juicio de esta institución la más adecuada, dada la imposibilidad, en el supuesto de que fuese legal, de la transmisión del patrimonio de las Cámaras a millones de propietarios de inmuebles urbanos, presentes y pasados, cuya identificación sería sumamente difícil de efectuar. En todo caso, ha de considerarse que la norma habla de adscribir y no de transmitir la titularidad del mencionado patrimonio, por lo que entendemos que la cuestión de fondo, de nuevo, vuelve a ser la tratada con anterioridad y la respuesta ha de ser la misma: dada la naturaleza de Corporaciones de Derecho Público de las Cámaras y la naturaleza tributaria de las cuotas obligatorias

de afiliación, resulta conforme a la legalidad el que todo su patrimonio, generado por aquéllas, sea transmitido a las administraciones públicas de tutela.

Las cuestiones derivadas de la eventual adscripción del mismo a las asociaciones sin ánimo de lucro que se constituyan para la defensa, promoción e información de la propiedad inmobiliaria, no pueden ser objeto aquí de consideración, ya que, como antes señalábamos, el análisis de su eventual disconformidad con la legalidad no puede hacerse hasta que no se desarrolle reglamentariamente la disposición adicional décima de la Ley 4/1990, de 29 de junio.

## 1.2. *Ley 8/1990, de 29 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*

La Federación de Municipios de Cataluña, la Asociación de Cultivadores de Palmeras Datileras de Elche y un ciudadano particular estimaban que esta ley podía provocar inseguridad jurídica, y atentar contra el derecho a la propiedad privada y a la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado.

### *Fundamentos de la resolución*

En primer lugar, examinaremos el reproche de inseguridad jurídica que, según la Federación de Municipios de Cataluña, provocará la entrada en vigor simultánea de la Ley estatal 8/1990 y del Decreto Legislativo autonómico 1/1990, aprobatorio del texto refundido de la legislación urbanística de Cataluña.

Dicha imputación, que se hace, como antes se dijo, sin una adecuada fundamentación jurídica, sería extensible, desde la posición constitucional del Defensor del Pueblo, a la totalidad de las legislaciones urbanísticas autonómicas en vigor: Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Asturias, Región de Murcia, Canarias, Madrid, etc.; ya que la alegada afectación del principio de seguridad jurídica, aludido en el artículo 9.3 de la Constitución, podría afectar al conjunto normativo que, en materia urbanística y, en razón de la distribución constitucional y estatutaria de competencias, forman la legislación estatal básica en la materia y las normas eventualmente emanadas de las Comunidades Autónomas.

Pues bien, planteada la cuestión en estos términos, consideramos que la situación normativa creada por la entrada en vigor de los referidos textos legales, no afecta al principio de seguridad jurídica por las siguientes razones:

a) La Constitución española de 1978 ha creado unos entes territoriales sustantivos, las Comunidades Autónomas, dotados de un poder normativo general en el ámbito de sus respectivas competencias. El Tribunal Constitucional ha calificado el sistema como de «Estado compuesto» (Sentencias de 28 de enero y 14 de junio de 1982, y de 20 de abril de 1983, etc.), aludiendo al elenco de funciones y poderes, entre ellos el legislativo, que permite a las Comunidades Autónomas configurar políticas propias con la máxima amplitud, como ocurre, por lo que respecta al tema que nos ocupa, en el caso de la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (artículo 148.1.3.<sup>a</sup> C.E., y, en Cataluña, el artículo 9.9 de su Estatuto de Autonomía).

b) La pluralidad de ordenamientos resultante implica que cada uno se mueva en su propio ámbito. Pero ello no excluye que necesariamente tengan que existir ciertas relaciones interordinamentales, aunque las mismas, obviamente, no impliquen una jerarquización normativa entre normas estatales y autonómicas, sino el juego de ambas de acuerdo con el principio de la competencia, según el cual en el ámbito competencial autonómico la norma autonómica excluye a la



estatal. Por ello, el problema básico en el presente caso es delimitar el ámbito competencial donde, en materia de urbanismo, han de producirse las normas de la Generalidad de Cataluña y del Estado, ya que la separación de ordenamientos no es absoluta, sino que encuentra su articulación en la Constitución, expresión de un ordenamiento superior a todos los ordenamientos autonómicos (sentencias del Tribunal Constitucional de 4 de mayo, 27 de julio, 23 de noviembre y 30 de noviembre de 1982, etc.).

Esa articulación impone, en suma, respecto a las leyes urbanísticas cuya impugnación se pretende, el concurso del Estado y de las Comunidades Autónomas con competencias legislativas en la materia. Así, la sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de diciembre de 1982 señala que la regulación final «es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado... y de las Comunidades Autónomas», por lo que tiene, pues, «un carácter bifronte», correspondiendo al Estado lo «básico» y a la Comunidad Autónoma «el desarrollo de tal regulación básica».

c) En el marco diseñado, la Ley estatal 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, pretende, como dice su preámbulo, «en el ámbito de las competencias constitucionales del Estado, modificar el régimen hasta ahora vigente sobre los derechos y deberes de los propietarios del suelo afectado por el proceso de urbanización y edificación, si bien no en su totalidad, sino limitándose a la fijación de las condiciones básicas que aseguran la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los mencionados derechos y deberes, al tiempo que delimita, con el mismo carácter básico, la función social de la propiedad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, en relación con el artículo 33.2, de la Constitución. Asimismo, la ley determina el contenido económico del derecho, valorando a efectos expropiatorios, las diferentes facultades que lo integran, según su grado de adquisición, y define una serie de supuestos expropiatorios e indemnizatorios de general aplicación, sin perjuicio de los que puedan establecer las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias. Por último, proporciona cobertura legal a una serie de instrumentos jurídicos, cuya utilización por las administraciones competentes pueda permitirles una intervención eficaz en la regulación del mercado inmobiliario.

La regulación de este conjunto de materias encuentra apoyo constitucional en las competencias que al Estado reserva el artículo 149.1, en sus reglas 1.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup>, 18.<sup>a</sup> y 23.<sup>a</sup>, esta última en cuanto a los preceptos de la Ley que se refieren al régimen del suelo no urbanizable».

d) En coherencia con tal propósito, algunos preceptos de la Ley citada tienen sólo carácter supletorio respecto a la eventual norma autonómica (ej. artículo 40, sobre consecuencias del incumplimiento de los plazos para la ejecución del planeamiento por el sistema de gestión privada), estableciendo las disposiciones finales de la Ley que preceptos tienen carácter de legislación básica en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup>, 18.<sup>a</sup> y 23.<sup>a</sup> de la Constitución; cuáles tienen aplicación plena (ej. artículo 149.1.8.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> C.E.); y aquéllas que serán de aplicación supletoria en defecto de regulación específica por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias.

e) De todo ello resulta, ante cada eventual supuesto de hecho regulado de forma diferente por la Ley estatal 8/1990 y por el Decreto Legislativo catalán 1/1990, un elenco de normas aclaratorias del derecho aplicable, lo cual, a pesar de su aparente complejidad, aleja, en principio, cualquier imputación de inseguridad jurídica.

f) Cuestión distinta sería la derivada de la imputación de un vicio de inconstitucionalidad por afectar la Ley estatal a las competencias que en materia de urbanismo tiene la Comunidad Autónoma de Cataluña, o cualquiera otra, pero tal alegación no ha

sido efectuada por la Federación de Municipios de Cataluña, ni, según afirma ésta en su escrito, parece que vaya a ser formulada por la propia Generalidad de Cataluña, mediante el ejercicio de su legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad.

Respecto a las solicitudes de don ... y don ..., hay que decir que parten de una concepción ya superada en nuestro Derecho respecto al concepto de propiedad privada. Así, aunque es patente que el

artículo 348 del Código Civil define la propiedad como «derecho a gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en la ley», no es menos notorio que las limitaciones al derecho de propiedad son posibles siempre que se establezcan en normas legales. Tales limitaciones traen causa de una interpretación armonizadora de ese derecho personal y la función social que le es inherente, de conformidad con el artículo 33 de la Constitución, precepto que, por lo que respecta a la regulación de la propiedad urbana, ha de complementarse con lo establecido, entre otros, en los artículos 45 y 47 del texto constitucional, y en los artículos 76 y 87 de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, Texto Refundido, aprobado por Real Decreto de 9 de abril de 1976.

En este sentido, es obvio que el artículo 33 de la Constitución prohíbe la confiscación pura y simple del suelo, pero permite la puesta en práctica de mecanismos llamados a delimitar el contenido de la propiedad y a eliminar todo componente especulativo que asegure el retorno de las plusvalías a la comunidad que las generó, operación que si respeta el contenido esencial del derecho de propiedad sobre el suelo, no puede ser tachada de inconstitucionalidad.

Tal contenido esencial es el definido por la propia Ley del Suelo antes mencionada, en cuyos artículos 76 y 87 se afirma, textualmente que: «la facultad del derecho de propiedad se ejercerá dentro de los límites y, con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley, o en virtud de la misma, por los Planes de Ordenación, con arreglo a la clasificación urbanística de los predios» (artículo 76) y que «la ordenación del uso de los terrenos., no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística...» (artículo 87).

Todo ello expresa, de plena conformidad con la Constitución, que el derecho de propiedad del suelo no es un derecho ilimitado y que requiere de la Ley y de los planes de urbanismo para la concreta definición de sus límites.

Por otra parte, tales límites, por exigencia de la función social de la propiedad, vienen condicionados por lo establecido en el artículo 45 de la Constitución, que ordena a los poderes públicos velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, entre los que, de forma destacable, se encuentra el suelo, y por el artículo 47, que obliga a los poderes públicos a regular «la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación», debiendo la comunidad participar «en las plusvalías que genere la acción urbanística de los Entes públicos».

Como apoyo jurisprudencial a lo anteriormente expuesto, cabe citar la importante sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, en cuyo fundamento jurídico 8, se dice textualmente lo siguiente:

« Esta pretendida inconstitucionalidad se imputa genéricamente a toda la Ley, en la medida en que regula la función social de la propiedad y, en consecuencia, el derecho mismo de propiedad que, según creen los demandantes, es el núcleo de la legislación civil. Pero este argumento no es convincente. En el fondo del mismo subyace una vez más una concepción de la propiedad privada como institución unitaria, regulada en el Código Civil, que sólo admite limitaciones externas a su libre ejercicio en virtud de Leyes especiales. Por el contrario, como se ha expuesto, el derecho a la propiedad privada que la Constitución reconoce y protege tiene una vertiente institucional, precisamente derivada de la función social que cada categoría o tipo de bienes sobre los que se ejerce el señorío dominical está llamado a cumplir, lo que supone, como ya sabemos, la definitiva incorporación del interés general o colectivo junto al puro interés individual del titular en la propia definición de cada derecho de propiedad o, si se prefiere, en la delimitación concreta de su contenido. Como es lógico, esta delimitación no se opera ya sólo en la legislación civil, sino también en aquellas otras Leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada. Así ocurre en el caso de la propiedad urbana, cuyas Leyes de ordenación están muy lejos de

establecer sólo, como los recurrentes pretenden, “medidas de policía concretas”, respetando, como regulación ajena, “la imposición de obligaciones y limitaciones al ejercicio de los derechos dominicales”, sino que, muy al contrario, establecen por sí mismas, o por remisión a los instrumentos normativos del planeamiento, los deberes y límites intrínsecos que configuran la función social de la propiedad del suelo, desde el punto de vista de la ordenación del territorio. Y así ha sucedido y sucede también en el caso de la legislación agraria, cuyos objetivos conducen a una regularidad de la propiedad de la tierra destinada a usos agrícolas, que se superpone a la legislación civil propiamente dicha.»

Todo ello conduce a hacer plenamente constitucional la determinación de una indemnización, en el supuesto de expropiación, en función del valor de uso existente, que no es otro, respecto al suelo no urbanizable, que el rendimiento bruto correspondiente a la explotación rústica de que se trate, sin tomar en consideración el mayor valor (plusvalía) provocado por la actividad de planificación y urbanización decidida por los entes públicos.

Ya en la Ley del Suelo de 1975 (T.R. de 1976) se mantenía idéntico criterio, que vuelve ahora a plasmarse, con importantes modificaciones de detalle, en la nueva Ley de 25 de julio de 1990, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo.

Dicha Ley, al definir las condiciones básicas del derecho de propiedad, desarrolla, por tanto, principios inspiradores de nuestra legislación urbanística tradicional, a los que otorga mayor coherencia. Parte, pues, como señala textualmente su preámbulo, del reconocimiento a toda propiedad de inmuebles de un valor que refleje sólo su rendimiento (real o potencial) rústico (valor inicial en la terminología de la Ley), sin consideración alguna a su posible utilización urbanística. Las plusvalías imputables sólo a la clasificación y calificación urbanísticas y, consecuentemente a los aprovechamientos resultantes, derivan del planeamiento y, por consiguiente, deben retornar parcialmente a la comunidad.

El derecho a la obtención de esos valores, derivado del planeamiento, se condiciona al cumplimiento por los propietarios de los deberes de urbanizar y edificar, estando prevista la expropiación-sanción en caso de incumplimiento de tales deberes, como ocurría en la ley anterior.

En definitiva, la Ley prevé la no aplicación del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, previsión que data, en relación con todas las expropiaciones urbanísticas, del artículo 2 de la Ley de 21 de julio de 1962, confirmada, con algunas matizaciones, por el artículo 109 de la vigente Ley del Suelo y por el artículo 145 del Reglamento de Gestión Urbanística.

El sistema valorativo de las expropiaciones urbanísticas, finalmente, ha sido confirmado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo quien, en sus sentencias de 25 de febrero de 1983 (Ar. 1004) y 8 de julio de 1986 (Ar. 3866), declara que: «No se infiere del texto del artículo 33.3 de la Constitución que el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa (que establece la libertad estimativa en la determinación del justo precio) haya recobrado la primacía sobre los estrictos valores urbanísticos en esta clase de expropiaciones por razones urbanísticas, pues, dejando aparte casos límite en que la aplicación de dichos valores desembocan en verdaderas y reales confiscaciones, lo relevante es que la propiedad del suelo viene modulada por la función social que el ordenamiento le asigna, y así la propia Constitución, en el párrafo final del artículo 47, está indicando que en la indemnizaciones expropiatoria de la propiedad urbana no se comprenderán las plusvalías, por lo que ha de rechazarse la aplicación del artículo 43 a la valoración de que se trata.»

Esta posición jurisprudencia! es, finalmente, confirmada por la doctrina más autorizada, quien sostiene «que el sistema de valoración objetiva (excluyente de la libertad estimativa aplicada al caso concreto del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa) de que parte la Ley del Suelo, es plenamente congruente en el entero conjunto del ordenamiento urbanístico, pues resulta obvio que la

construcción del derecho de propiedad sobre la idea de que a éste no pertenecen las plusvalías generadas por la colectividad, ha de tener su correspondencia en el régimen de valoración del suelo, so pena que a la hora de la aplicación de éste la propiedad incorpore plusvalías que en la filosofía última de la Ley no le pertenecen».

Por último, queda por examinar la afirmación efectuada por don ... acerca de que la ley objeto de análisis, al prever una excesiva intervención administrativa en la ejecución del urbanismo, está vulnerando el artículo 38 de la Constitución que reconoce «la libertad de empresas en el marco de la economía de mercado».

Tal argumentación no es atendible, ya que el precepto mencionado, que trata de introducir lo que se ha denominado como «Constitución económica», designa el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica. O, en otras palabras, los parámetros para la acción de los agentes económicos. Pero tal precepto ha de ponerse en conexión, no sólo ya con los artículos 128 y 131 de la Constitución, sino, por lo que aquí interesa, con los artículos 33, 45 y 47 de la Constitución, los cuales han de servir de elementos interpretativos básicos del artículo 38 de nuestra ley fundamental. Así, se deduce, por ejemplo, de la sentencia del Tribunal Constitucional 37/198 1, de 16 de noviembre, donde se afirma que el artículo 38 de la Constitución «establece los límites dentro de los que, necesariamente, han de moverse los poderes constituidos al adoptar medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad; límites..., asegurados en la Constitución por una doble garantía, la de la reserva de ley y la que resulta de la atribución a cada derecho o libertad de un núcleo o contenido esencial del que ni siquiera el legislador puede disponer (artículo 53.1 de la Constitución)», siendo evidente, por lo hasta aquí razonado, que la Ley de 25 de julio de 1990, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, respeta el contenido esencial de la libertad de empresa y la garantía institucional de la reserva de ley.

### 1.3. *Ley de las Cortes de Aragón 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial en Aragón*

El Ayuntamiento de Zaragoza entiende que los artículos 14, 15 y 16, y la disposición transitoria cuarta son contrarios al principio de autonomía local garantizado en los artículos 137 y 140 de la Constitución española.

#### *Fundamentos de la resolución*

La Ley 9/1989, de 5 de Octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial en Aragón, tras el Título Preliminar que delimita el ámbito de aplicación de la Ley, se desarrolla del modo siguiente:

Título I: Régimen administrativo de la actividad comercial.

Título II: De la distribución comercial.

Título III: De los equipamientos comerciales.

Título IV: De las ferias comerciales.

Título V: Modalidades especiales de venta.

Título VI: De la actuación pública sobre la actividad comercial.

Disposiciones Transitorias (primera a quinta) Disposiciones Finales (primera y segunda)  
Disposición Derogatoria.

La Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Aragón, en su art. 35, en que se establecen las materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, incluye, entre otras, las siguientes:

«3.º Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda.

13. Ferias y mercados interiores. Establecimiento y ordenación de centros de contratación de mercaderías, de conformidad con la legislación general mercantil.

14. La planificación de la actividad comercial y el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. La creación y gestión de un sector público regional propio de la Comunidad.»

El Título Preliminar de la Ley, cuya impugnación se pretende, establece como objeto de la Ley precisamente la regulación de la actividad comercial y el establecimiento de las medidas necesarias para la reforma y modernización de las estructuras comerciales.

Aparecen bien diferenciados dos grupos de preceptos por los que se pretende la impugnación de esta Ley:

— El constituido por el Capítulo II del Título III, referente a las grandes superficies y Plan General de Equipamiento Comercial (artículos 14, 15 y 16).

— La Disposición Transitoria Cuarta.

Con respecto al primer grupo, el Título III, dedicado a la regulación de los equipamientos comerciales, se estructura en tres capítulos:

Capítulo I : De los establecimientos comerciales

Capítulo II : De las grandes superficies y del Plan General de Equipamiento Comercial.

Capítulo III: Mercadillos y mercados de ocasión

y son tres los artículos cuya impugnación se pretende:

— El artículo 14, que define lo que se entiende por grandes superficies, disponiendo en el apartado 2) que la apertura de estos establecimientos «se realizará conforme a lo previsto en el Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón».

— El artículo 15, define las características del Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón, al que se asigna como objeto «establecer las directrices para adecuar el equipamiento comercial en las poblaciones, a las necesidades de consumo y compra».

— El artículo 16, que determina la constitución y composición de las Comisiones Provinciales de Equipamiento Comercial, que tendrán por cometido el de «participar en la elaboración y adecuado seguimiento del cumplimiento del Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón». En la composición de estas Comisiones, se prevé la participación de cinco vocales en representación de los Ayuntamientos de la provincia [artículo 16.2.c)].

El segundo grupo está integrado únicamente por la Disposición Transitoria Cuarta, que limita su vigencia, precisamente hasta «que la Diputación General elabore el Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón previsto en el artículo 14 de esta Ley», y que dice:

«Hasta que la Diputación General elabore el Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón, previsto en el artículo 14 de la presente Ley, toda solicitud de apertura de un establecimiento comercial que, conforme a esta Ley, se considere como de gran superficie, deberá someterse a la Comisión Provincial de Equipamiento Comercial de la Provincia en la cual pretenda instalarse, la cual aprobará o denegará la solicitud teniendo en cuenta los criterios de aportación a la mejora de las estructuras comerciales de la zona; localización del establecimiento

proyectado en relación con las características del equipamiento comercial en su zona de influencia; las previsiones de ocupación de suelo y cualesquiera otras relacionadas con el urbanismo comercial en general. En todo caso, las decisiones de la Comisión Provincial de Equipamiento Comercial por las que se apruebe o deniegue la solicitud de apertura, deberán estar fundadas y, una vez hechas públicas, el solicitante tendrá acceso a los datos y documentos de cualquier clase utilizados en la tramitación del expediente. »

El dictamen elaborado por la Asesoría Jurídica del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, tras un detenido análisis de los arts. 14, 15 y 16, concluye como criterio:

«De cuanto antecede, entendemos se infiere que no puede predicarse ni imputarse con claridad una posible inconstitucionalidad de la Ley o una patente invasión de la autonomía local por parte de los artículos 14, 15 y 16 de la L.O.A.C.A., pues no se puede prejuzgar la voluntad aplicativa de los expresados preceptos, desconociéndose el sentido puntual en el que hayan de ser interpretados. »

De este modo nos encontraríamos ante una aplicación del principio de interpretación, conforme a la Constitución, por parte del Tribunal Constitucional, de forma que

basta con que exista una posible interpretación constitucional del precepto para que el mismo no sea declarado inconstitucional.

También se propone la impugnación de inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria Cuarta, sobre la que hay que hacer constar, con carácter previo, que restringe su aplicación «hasta que la Diputación General elabore el Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón, previsto en el artículo 14 de la presente Ley».

Este régimen transitorio se refiere a los proyectos de establecimiento de centros tipificados como «grandes superficies», propuestos desde la entrada en vigor de la Ley 9/1989, hasta la plena vigencia del Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón, justificándose la necesidad de instrumentar un procedimiento de estas características, precisamente por la trascendencia y difícil revocabilidad, tanto en el aspecto urbanístico como en el comercial, de la apertura de alguno de estos centros.

Se pretende que existe una contradicción entre el reconocimiento de la competencia municipal para el otorgamiento de licencias de apertura, y la referencia de la Disposición Transitoria Cuarta a la Comisión Provincial de Equipamiento Comercial para la aprobación o denegación de «toda solicitud de apertura» de establecimientos tipificados como grandes superficies. Independientemente de lo afortunado del empleo de la expresión «apertura», resulta evidente que se trata de un procedimiento con contenido diferente al del otorgamiento de las licencias de apertura.

A estos efectos, el artículo 13 de la Ley, que determina taxativamente que «las licencias de apertura de los establecimientos comerciales serán concedidas por los Ayuntamientos con arreglo a la normativa vigente» no permite, en ningún caso, entender contradicción alguna con la Disposición Transitoria Cuarta, de modo que de la aprobación de la solicitud de apertura por la Comisión Provincial de Equipamiento Comercial, no resulta la posesión de la licencia de apertura, sin más trámite. Se trata de dos autorizaciones diferentes con fundamento en dos competencias distintas, aunque concurrentes.

Tras reconocer que pese a la concurrencia de competencias la Ley se desenvuelve dentro del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón y haciendo constar que «en lo atinente exclusivamente a los intereses locales... no puede predicarse, desde el punto de vista de la letra de la Ley, una inconstitucionalidad por atentado a la autonomía local, debiéndose de esperar a la aplicación de la Ley autonómica para observar y constatar el verdadero significado, destino y

efectividad de la expresada norma de planeamiento», la cuestión se reconduce a la hipótesis de eventuales lesiones futuras, sentido en el que se pronuncia el dictamen cuando dice:

« ... Dadas las constatables reticencias existentes por parte de nuestros legisladores y de los encargados de la gestión de las Administraciones Públicas para acudir a los instrumentos de planeamiento, no sería descabellado pensar que el futuro PGECA podría retrasarse muchos años en su aprobación, convirtiendo en algo normal y habitual lo que, en principio, tan sólo se halla previsto para aplicarse con un breve carácter transitorio.

Dada, pues, esta anormal posibilidad..., de prolongación en el tiempo de la vigencia y aplicación de la Disposición Transitoria Cuarta de la LOACA... parece prudente y procedente, a nuestro juicio, el acudir al ejercicio de la reacción impugnatoria que anteriormente hemos referenciado.»

El problema de las lesiones futuras que pueda producir una norma, ha sido objeto de abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tanto en relación al conflicto de competencias (por posible vulneración futura del reparto competencial), como en recursos de amparo (por posibles lesiones futuras de derechos fundamentales).

En el primero de los sentidos, el competencial, conviene destacar la sentencia del Tribunal Constitucional 248/88, que en su fundamento jurídico establece:

«Este Tribunal ha venido sosteniendo la necesidad de que los conflictos que se plantean ante él sean de carácter actual, no admitiendo los de carácter meramente preventivo, ni los virtuales o derivados de presuposiciones o perjuicios implícitos.»

Esta línea jurisprudencia!, que claramente manifiesta la imposibilidad de plantear el conflicto, ha tenido reflejo en otras muchas sentencias, como la 67/83, 97/83, la del 18 de octubre del 84 6y la 45/86, entre otras, todas ellas en conflictos de competencias.

En el segundo de los sentidos, recursos de amparo, hay un amplísimo número de sentencias con la misma filosofía, que se inician con el fundamento jurídico quinto de la 24/8 1, y que se ha mantenido inalterable hasta la 84/89. Hay, incluso, numerosos autos que siguen también esta misma línea, por ejemplo el auto de 28 de marzo del 84 y el de 24 de octubre del 88.

#### *1.4. Ley de la Asamblea de Madrid 11/1989, de 5 de diciembre de Capitalidad de los Partidos Judiciales de la Comunidad de Madrid*

El Colectivo de Abogados en ejercicio de Pozuelo de Alarcón considera que se vulneran los principios de jerarquía normativa, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos al designar capital del partido judicial número 12 a Majadahonda en lugar de a Pozuelo de Alarcón.

#### *Fundamentos de la resolución*

La generalidad de los argumentos utilizados por los interesados para fundamentar la presunta inconstitucionalidad aludida, obliga a realizar un breve análisis sobre los antecedentes legislativos de la norma cuestionada.

Nuestro Texto Constitucional se refiere a la participación de las Comunidades Autónomas en la demarcación judicial en su art. 152.1 que expresamente dispone que:

«... En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste...»

Así lo hace el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Madrid en su artículo 50. Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial en su art. 35 dispone que la participación de las Comunidades Autónomas en la demarcación judicial se llevará a cabo, de un lado, determinando por la Ley de Capitalidad de los Partidos Judiciales (artículo 35.6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 50.2 del Estatuto de Autonomía) y, de otro, remitiendo al Gobierno un informe, no vinculante, que contenga una propuesta en la que fijarán los partidos judiciales de su territorio (artículo 35.2).

La primera de las formas de participación de las Comunidades Autónomas en la demarcación judicial aparece también recogida, como no podía ser de otro modo, en la Ley 38/1988, de Demarcación y Planta Judicial, en su artículo 4.4.

Esta última Ley en su Disposición Transitoria Primera establece los criterios que provisionalmente deberán ser tenidos en cuenta, hasta tanto las Comunidades Autónomas promulguen sus respectivas leyes de capitalidad de los Partidos Judiciales, para lo que ostentan competencia exclusiva, como se ha visto.

Pues bien, en base a estos precedentes legislativos, la Comunidad Autónoma de Madrid, ejercitando la competencia que le atribuye el bloque de constitucionalidad formado por los artículos 152.1 C.E., 35.6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 50 de su Estatuto de Autonomía —cuyo contenido aparece reiterado en el artículo 4.4. de la Ley de Planta y Demarcación Judicial—, promulgó la Ley 11/1989, de 5 de Diciembre, de Capitalidad de los Partidos Judiciales de la Comunidad de Madrid.

En el artículo único de esta norma, el legislador autonómico opta por establecer la capitalidad del Partido Judicial núm. 12 en Majadahonda y no en Pozuelo como pretenden los reclamantes.

Se trata, por tanto, de examinar si la opción mencionada se ajusta o no a dicho bloque de constitucionalidad.

Como acaba de verse, nuestro Texto Constitucional, en el único precepto que se refiere a la participación autonómica en la demarcación judicial, se limita a remitirse, en cuanto al alcance de dicha participación, a lo que dispongan la Ley Orgánica del Poder Judicial y los respectivos Estatutos de Autonomía.

Estas normas, como ha sido ya expuesto, se limitan —por lo que aquí interesa— a determinar que una de las formas de participación será la determinación por ley de la capitalidad de los Partidos Judiciales. Sin que ni en el art. 152.1 de la Constitución ni en las normas a las que éste expresamente se remite y que formarían por tanto el correspondiente bloque de constitucionalidad —la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Estatuto de Autonomía se establezca criterio alguno que deba ser necesariamente seguido por el legislador autonómico cuya vulneración pudiera entrañar a su vez vulneración del mencionado bloque constitucional.

Así pues, pertenece al ámbito de la legalidad ordinaria y por tanto de libertad de criterio del legislador autonómico, la determinación concreta de las localidades en que deba establecerse la capitalidad de los Partidos Judiciales y el establecimiento de los criterios para efectuar dicha localización.

Los criterios que se establecen en la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Demarcación y Planta Judicial son de carácter meramente provisional o transitorio y sólo rigen en tanto las Comunidades Autónomas no elaboren su propia ley de capitalidad de Partidos Judiciales, con arreglo a sus propios criterios, sin que deban quedar aquellas vinculadas a los criterios contenidos en



una norma estatal, en esta concreta parcela en la que ostentan competencia exclusiva por disponerlo así el bloque de constitucionalidad, tantas veces aludido, que proporciona en este aspecto libertad de criterio al legislador autonómico.

Los criterios establecidos en la Disposición Transitoria mencionada son, pues, de un lado, meramente provisionales, dejando de tener vigencia cuando la Comunidad Autónoma ejerce su competencia exclusiva en la materia y, de otro, no pueden tampoco ser elevados -como pretenden los reclamantes— a una categoría de bloque de constitucionalidad que no ostentan.

Así pues, en el presente caso la Asamblea de Madrid, con arreglo a los criterios, meramente orientadores establecidos en la Exposición de Motivos de la norma cuestionada, ha optado por establecer la capitalidad de los Partidos Judiciales en concretas localidades dentro del ámbito de competencias que le otorgan el bloque de constitucionalidad mencionado, constituyendo esta decisión una cuestión de opción legítima del legislador autonómico sin trascendencia constitucional.

El argumento de los reclamantes en virtud del cual la ley autonómica, al fijar la capitalidad de ese concreto partido judicial, vulneraría el principio constitucional de jerarquía normativa respecto de los criterios establecidos en la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Demarcación y Planta Judicial, no puede tampoco ser acogido.

Efectivamente, el principio que relaciona ambas normas, una estatal y otra autonómica, no es el de jerarquía normativa, sino el de competencia que, como ha sido ya suficientemente expuesto, ha sido respetado por ambos legisladores.

#### *1.5. Ley de Cataluña 4/1990 de 9 de marzo, sobre Ordenación del Abastecimiento de Agua en el área de Barcelona*

Dieciocho alcaldes y miembros de entidades supramunicipales de localidades del entorno metropolitano de Barcelona manifestaban que la presente ley invadía el principio constitucional de autonomía municipal.

#### *Fundamentos de la resolución*

La Ley 4/1990, de 9 de marzo, de la Generalidad de Cataluña, de Ordenación del Abastecimiento de Agua en el área de Barcelona (en adelante, Ley 4/1990), viene a reordenar el sistema de abastecimiento de agua domiciliaria e industrial a la mayor parte de los municipios de las comarcas del Barcelonés, Baix Llobregat, Garraf, Maresme, Alt Penedés, Vallés Oriental, Vallés Occidental y una parte del Anoia.

Dicho abastecimiento depende del llamado sistema Ter-Llobregat, el cual está integrado por una trama compleja de instalaciones que hacen llegar el agua potable a los usuarios de los diferentes municipios conectados a la red, desde los puntos de captación de los recursos en origen (Ter-El Pasteral, Llobregat-Abrera y Llobregat-Sant Joan Despí) y mediante las redes primaria, secundarias y de distribución municipal.

En la ordenación que se efectúa por la ley en cuestión, la denominada red básica tiene carácter regional, vinculándose a ella estrechamente el poder concesional, red cuya explotación es atribuida a la Generalidad, con participación de las Corporaciones Locales afectadas. Es esta decisión, que lleva consigo la titularidad de la gestión de las tres plantas de tratamiento de agua potable existentes en la zona (Sant Joan Despí, Abrera y Cardedeu), la que es objeto de reproche de inconstitucionalidad por las autoridades administrativas formulantes de la queja, por entender que existen, en el artículo 86.3 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, una reserva al sector

público local de determinadas actividades y servicios esenciales, entre los que se encuentra el abastecimiento y depuración de aguas, reserva que, según aquéllas, es vulnerada por la Ley Catalana 4/1990, en lo referente a la red básica del sistema de abastecimiento, no respecto a las redes secundarias de ámbito supramunicipal y a las redes domiciliarias municipales, en las que las Corporaciones Locales son, por sí mismas o de forma asociada, las competentes para la gestión del servicio.

Así, el artículo 8 de la Ley cuestionada prevé la explotación de la red básica del denominado sistema de abastecimiento Ter-Llobregat a través de un «Ente de Abastecimiento de Agua»: «Entidad de Derecho Público de la Generalidad con personalidad jurídica propia, encargada de la gestión conjunta y coordinada de las concesiones para el abastecimiento de las poblaciones del ámbito territorial a que se refiere la presente Ley y la responsable de la conservación, ampliación y mejora de la red básica de abastecimiento. »

Planteada así la cuestión, esta Institución considera, en relación con el reproche de que la Ley Catalana 4/1990 atenta contra el principio de autonomía local, que «la autonomía es un concepto jurídico indeterminado que ofrece un margen de apreciación muy amplio» (sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981), de forma que «la garantía institucional no asegura un contenido o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar» (sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981). Es, pues, la Ley la que, en definitiva, concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, siendo capital a tal efecto la determinación que el legislador efectúe de cuáles sean los intereses respectivos para cuyo logro se otorga la autonomía conforme al artículo 137 de la Constitución (sentencia del Tribunal Constitucional 84/82, de 23 de diciembre).

Desde esta perspectiva, que gira en torno a las reglas o principios básicos sentados en el esencial artículo 2.1 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, precepto en el que se concreta, a través del parámetro de los intereses en juego, la garantía institucional del artículo 137 de la Constitución, entendemos que la ley cuestionada no afecta al principio de autonomía local por respetar el núcleo irreductible del mismo y por afectar a intereses no estrictamente locales, sino de carácter autonómico.

Esta última afirmación se explicita, en efecto, en el Preámbulo de la Ley 4/1990, donde se manifiesta que la gestión de la red básica del sistema de abastecimiento de que se trata afecta al desarrollo y a la planificación económica y urbanística de Cataluña, por lo que la competencia de la Generalidad estaría legitimada en los artículos 9.9, 12.1 y 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica de 18 de diciembre de 1979.

Por otra parte, la intervención administrativa de la Generalidad en la ordenación del abastecimiento de agua en el Área de Barcelona traería causa de la Ley del Parlamento Catalán 17/1987, de 13 de julio, sobre administración hidrológica de Cataluña, ya que es obvio que las funciones atribuidas al «Ente de Abastecimiento de Agua» (artículo 9.º) y el objeto declarado de la Ley cuestionada (artículo 1.º) pretenden la regulación del ejercicio de las competencias de la Generalidad en materia de aprovechamiento de los recursos hidráulicos para el abastecimiento y coordinación de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas con competencia sobre el suministro de agua a las poblaciones afectadas.

Debemos manifestar, como complemento de lo anteriormente expuesto, que la construcción jurídica del servicio público de abastecimiento de aguas se realiza a través de una serie de segmentos que tradicionalmente han estado desconectados y cuya integración en una sola institución jurídica parece perseguir la Ley 4/1990 en el ámbito territorial afectado por la misma.

Está, por una parte, en efecto, el tema de la propiedad y distribución de las aguas que son necesarias para el abastecimiento; por otra, el de las obras de captación, traída e instalaciones. Es

decir, el abastecimiento de agua a poblaciones constituye un servicio público que queda pendiente de algo exterior, ajeno al ámbito de dicho servicio, como es la titularidad del caudal necesario y la problemática de su captación material y jurídica.

Desde esta perspectiva, cabría considerar que el concepto jurídico que utilizan los artículos 25.2.1) (suministro de agua), 26.1.a) (abastecimiento domiciliario de agua potable) y 86.3 (abastecimiento y depuración de aguas) de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985, se refiere exclusivamente a las denominadas por el Preámbulo de la Ley 4/1990 redes secundarias de ámbito supramunicipal y redes domiciliarias municipales, sobre las que la reserva de competencias de los entes locales no se cuestiona.

Si ello es así, no cabe declarar la inconstitucionalidad solicitada respecto a las competencias de la Generalidad en relación con la red básica del sistema de abastecimiento, ya que, como ha declarado el Tribunal Constitucional en la importante sentencia de 2 de febrero de 1981, «sólo debe declararse la inconstitucionalidad de aquellos preceptos cuya incompatibilidad con la Constitución resulte “indudable”, es decir, de imposible interpretación integradora en la misma, por ser su contenido incompatible con la Constitución».

Por último, debemos señalar, al hilo del argumento utilizado por los Alcaldes y Autoridades peticionarios del recurso de que la propia Ley Catalana de 13 de julio de 1987, sobre administración hidrológica de Cataluña, de la que se afirma explícitamente, en el dictamen jurídico que acompaña la solicitud de recurso, su adecuación al principio de autonomía local, establece respecto al servicio municipal de saneamiento (concepto y servicio similar al de abastecimiento), un sistema organizativo muy parecido al previsto en la Ley 4/1990, consistente en la creación de una Junta de Saneamiento como organismo autónomo administrativo adscrito al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña, a quien se le otorgan importantes competencias en la planificación, ejecución y explotación de las infraestructuras de evacuación de aguas residuales, estaciones depuradoras y emisarios submarinos, así como de los sistemas de reutilización de las aguas depuradoras.

Asimismo, la Ley de la Comunidad de Madrid de 20 de diciembre de 1984, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua, aunque fue promulgada con anterioridad a la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, también efectúa una ordenación del abastecimiento de agua y saneamiento en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, distribuyendo, a tal efecto, determinadas competencias entre la propia Comunidad y el Ayuntamiento enclavado en la misma y atribuyendo la explotación de los servicios de abastecimiento al Canal de Isabel II, empresa pública en la que el control por parte de la Comunidad de Madrid es evidente.

#### *1.6. Real Decreto Ley 7/1989, de 29 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria*

El Secretario de la Federación Provincial de la pequeña y mediana empresa de la construcción de Cáceres solicitó la interposición de recurso contra el artículo 24 de la citada norma por entender que contravenía lo dispuesto en los artículos 7, 22 y 28 de la Constitución española.

#### *Fundamentos de la resolución*

A. El texto del artículo 24 es como sigue:

«Recurso de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación. Uno. A efectos de determinar, con vigencia exclusiva para 1990, el ingreso que las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación tienen derecho a percibir de las Sociedades y demás personas jurídicas integradas en ellas, se entenderá que la cuota tributaria sobre la que ha de girarse, en su caso, el recurso porcentual que autoriza la base 5.º de la Ley de 29 de junio de 1911, será la que resulte de aplicar a la cuota íntegra las deducciones y bonificaciones previstas en los apartados uno, dos y tres del número siete del artículo 24 de la Ley 6 1/1978, de 27 de diciembre.

El porcentaje del recurso arriba mencionado será en el ejercicio de 1990 de un 1,5 por 100.

Las Cámaras destinarán 0,5 puntos del porcentaje mencionado en los párrafos anteriores a la financiación del Plan Camera! de Promoción de las Exportaciones que propondrá el Consejo Superior de Cámaras al Ministerio de Economía y Hacienda, el cual regulará su ejecución.

Dos. Estas Cámaras Oficiales, sea cual fuere su ámbito territorial, someterán durante 1990 su contabilidad y estados financieros a verificación contable o de auditoría, en la forma que, reglamentariamente, se determine.

El incumplimiento de este requisito les incapacitará para percibir el recurso a que se refiere el número uno anterior.»

B. El artículo 52 de la Constitución española, que se refiere a «las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios», constituye el fundamento sobre el que descansa la redacción dada al artículo 1.º del Reglamento General de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, por el R.D. 753/78, de 27 de marzo, según el cual «las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación son Corporaciones de Derecho Público.,,»,

«... En los términos de la Ley de 29 de junio de 1911 y R.D.L. de 26 de julio de 1929, corresponde a las Cámaras la representación de los intereses generales del Comercio, la Industria y la Navegación.»

C. Las Comunidades Autónomas de Cataluña, Galicia, Andalucía y País Vasco tienen competencia exclusiva en materia de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía, a las que hay que añadir los Reales Decretos de Transferencias en materia de Cámaras de Comercio, a la Generalitat Valenciana (R.D. 2.620/1983, de 25 de agosto), a Castilla-La Mancha ((R.D. 2.942/1983, de 25 de agosto), Navarra (D. 1.127/1985, de 19 de junio) y Comunidad de Madrid, (R.D. 1.455/1984, de 4 de julio).

D. En todo caso, la naturaleza de las Cámaras de Comercio, en cuanto organizaciones profesionales, difiere del carácter de los sindicatos de trabajadores, constituidos al amparo de la Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical, así como de las asociaciones creadas conforme a la Ley de Asociaciones.

Del mismo modo, el respaldo constitucional a la libertad de asociación otorgada por los artículos 7 y 22 de la Constitución Española, es diferente del de las organizaciones sindicales (artículos 7 y 28 de la Constitución Española), pero ninguno de ellos está en contradicción con el que el artículo 52 de la Constitución española otorga a las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios, por lo que, aunque resultara cierto el desfase experimentado por la Ley de 29 de junio de 1911, no se aprecia de qué modo resultan vulnerados los derechos de libertad sindical o de libertad de asociación, garantizados por los artículos 22 y 28 de la Constitución española, por la persistencia de las Cámaras de Comercio.

E. El artículo 24 del R.D.L. 7/1989, se limita, fundamentalmente, a modificar el porcentaje para la determinación del ingreso a las Cámaras de Comercio, sin referencia alguna al régimen de afiliación a estas organizaciones.

1.7. *Real Decreto Ley 1/1990, de 2 de febrero, sobre concesión, con carácter excepcional, de una paga al personal al servicio de la Administración pública*

El promovente entendía que al establecerse una paga de cuantía idéntica para todos los funcionarios se estaría vulnerando el principio de igualdad, dado que las retribuciones que corresponden a los funcionarios no son idénticas sino que varían en función del grupo de pertenencia y del destino ocupado.

*Fundamentos de la resolución*

La argumentación expuesta difícilmente puede ser acogida por esta institución constitucional para hacer uso de su legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-Ley 1/1990, de 2 de febrero.

En efecto, es evidentemente cierto que las retribuciones de los funcionarios públicos son diversas en su cuantía puesto que, tanto sus componentes básicos (sueldo, trienios y pagas extraordinarias) como sus elementos complementarios (complemento de destino, complemento específico y complemento de productividad) dependen para la determinación de su cuantía del Grupo de pertenencia de los funcionarios, en base a la titulación exigida para su ingreso los primeros y del puesto de trabajo efectivamente desempeñado y de la complejidad del mismo los segundos.

Sin embargo, la finalidad del Real Decreto-Ley 1/1990, de 2 de febrero, no es en absoluto ordenar o regular las retribuciones que correspondan a cada uno de los funcionarios públicos según las circunstancias antes expuestas, ni tampoco modificar o mejorar el contenido de alguno de los componentes de las retribuciones a que antes hemos hecho referencia. Por el contrario, lo que el Real Decreto-Ley pretende es paliar con carácter general <‘las diferencias producidas entre la inflación real y los incrementos de carácter general incorporados a las retribuciones contempladas en los Presupuestos Generales del Estado’>.

Ciertamente, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 había previsto un incremento del 4 por 100 para todos los funcionarios sobre la base de que la inflación prevista para ese año alcanzaría un nivel próximo a ese 4 por 100. Sin embargo, la inflación real resultó ser más elevada de lo previsto, lo cual ha producido en las economías de los funcionarios públicos un detrimento que ahora se pretende paliar con el otorgamiento de este pago único que establece el Real Decreto-Ley 1/1990.

Pues bien, de igual modo que las retribuciones de los funcionarios no son idénticas en su cuantía para todos ellos, cabe afirmar que la inflación no afecta de modo idéntico a todos los ciudadanos. En este sentido parece muy razonable pensar que —dicho de un modo descriptivo— la inflación afecta a quienes la padecen de modo inversamente proporcional a la cuantía de su renta. Lógicamente quien dispone de mayores ingresos verá disminuida su renta disponible en una menor proporción por los incrementos que en la inflación se produzcan. En sentido contrario, quien disponga

de menor renta se verá más severamente afectado por la inflación dado que su margen económico de maniobra será mucho menor.

Por otra parte, no puede perderse de vista que una decisión como la adoptada en el Real Decreto-Ley 1/1990, de 2 de febrero, tiene un contenido económico considerable, lo cual implica la incorporación de un crédito extraordinario de treinta y cinco mil millones de pesetas a la Sección 31 —Gastos de diversos Ministerios— de los Presupuestos Generales del Estado. Se quiere significar con ello que el Legislador, a la hora de adoptar una decisión de esta índole ha de tener en cuenta las disponibilidades presupuestarias del Estado y, conocidas éstas, determinar cómo tales disponibilidades pueden distribuirse entre sus destinatarios.

Así pues, teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, el que todos los funcionarios perciban una paga de idéntica cuantía destinada a paliar los negativos efectos de la inflación en sus economías, implica que el Legislador ha optado por beneficiar más —siempre teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias existentes— a quienes la inflación afecta de modo más directo.

Por el contrario, pretender que el crédito presupuestario que pudiera habilitarse se repartiera entre sus destinatarios de modo tal que los perceptores de rentas más altas tuvieran derecho a incrementar éstas en términos absolutos en una cantidad mayor que quienes perciben rentas más pequeñas, supone una posición escasamente solidaria y contraria a la obligación que afecta a los poderes públicos, a tenor del artículo 40.1 de la Constitución de «promover las condiciones favorables ... para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica».

#### 1.8. *Real Decreto Legislativo 521/1990 de 27 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral*

Entiende el reclamante que el artículo 18.1 del nuevo texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral vulnera el artículo 24.2 de la Constitución, al permitir a las partes comparecer en juicio por sí mismas, sin ser obligatoria la asistencia de letrado.

Entiende también el solicitante del recurso que el artículo 110.1 de la nueva Ley de Procedimiento Laboral vulnera los principios constitucionales de igualdad y de obligatoriedad de cumplir las resoluciones judiciales, contenidos respectivamente en los artículos 14 y 118 del texto fundamental. Esta vulneración se produciría al conceder dicho precepto al empresario en el despido improcedente un derecho de opción sobre la readmisión del trabajador o el abono de una indemnización.

#### *Fundamentos de la resolución*

En cuanto al primer motivo de inconstitucionalidad, consiste éste, a juicio del reclamante, en que el derecho a la defensa reconocido en el artículo 24.2 de la Constitución, requiere, en todo caso, que la asistencia letrada de los intervinientes en los procesos judiciales sea configurada siempre como obligatoria por el legislador por exigirlo así el contenido esencial de este derecho fundamental.

Antes de hacer referencia a esta cuestión de fondo conviene hacer una matización formal.

El solicitante del recurso refiere la vulneración del derecho fundamental comentado, respecto del artículo 18.1 de la ley cuya impugnación se pretende.

Ahora bien, este precepto hace referencia exclusiva a la representación procesal y no a la asistencia técnica o al derecho a la defensa, como pretende el reclamante.

A este extremo, esto es, del derecho a la defensa letrada, se refiere el artículo 21.1 de la Ley comentada que, efectivamente establece también que «La defensa por abogado tendrá carácter

facultativo en la instancia, con excepción de lo previsto en el artículo siguiente, pero podrá utilizarla cualquiera de los litigantes, en cuyo caso será de su cuenta el pago de los honorarios o derechos respectivos, con las excepciones fijadas en el artículo 25 de esta Ley».

Así pues, el precepto que a juicio del reclamante vulneraría la interpretación por él propuesta del derecho a la defensa, no podría ser en ningún caso el artículo 18.1, sino el 21.1 del nuevo texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral.

Efectuada esta precisión conviene adentrarse ya en el estudio de cual sea el alcance del derecho a la defensa y a la asistencia de letrado, contenido en el artículo 24.2 de la Constitución, tal y como ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional.

Es reiterada la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que sostiene que el derecho a la defensa en el proceso —con las debidas matizaciones para el proceso penal, que no es el caso que nos ocupa—, no conlleva en absoluto la obligatoriedad de la asistencia de Letrado en todo tipo de procesos (sentencias 161/85, de 29 de noviembre; 47/87, de 22 de abril; 216/88, de 14 de noviembre, entre otras).

Es pues perfectamente posible, desde el punto de vista constitucional, que el legislador para facilitar el acceso al proceso y, por tanto, a la tutela judicial efectiva, no considere preceptiva la asistencia de letrado para intervenir activamente en el curso del proceso por entender que basta con la defensa que de sí mismo efectuó la parte que comparece sin letrado.

Según esta jurisprudencia, no puede considerarse disconforme con el derecho fundamental comentado, una ley que establezca el carácter facultativo de la asistencia de Letrado en un concreto procedimiento como es la fase de instancia del procedimiento laboral.

Máxime, como ocurre en el presente caso, cuando el legislador no impide comparecer asistido de letrado de libre elección y, en el caso de insuficiencia de recursos para litigar, garantiza suficientemente, la asistencia letrada gratuita regulada en los artículos 25 y ss. de la nueva Ley de Procedimiento Laboral, utilizable a pesar de ser sólo facultativa la asistencia de Letrado.

En consecuencia, y por el razonamiento expuesto, no puede accederse a la interposición del recurso de inconstitucionalidad por este primer motivo,

Entiende en segundo y último lugar don ..., que el artículo 110.1 de la nueva Ley de Procedimiento Laboral al conferir al empresario la posibilidad de optar en los casos

de despido improcedente entre la readmisión y el abono de una indemnización, vulnera el principio constitucional de igualdad, así como el artículo 118 de la Constitución.

Dispone este último precepto que «Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto».

Parece dar a entender el solicitante del recurso —dada su falta de argumentación— que la vulneración de este precepto constitucional se produciría al considerar la opción de la indemnización que la Ley concede al empresario, como un incumplimiento de la sentencia que declara improcedente el despido, cuyo cumplimiento lógico sólo podría ser, a juicio del solicitante, la readmisión.

Esta argumentación no puede sostenerse, y así lo ha declarado el Tribunal Constitucional.

Efectivamente, el derecho a la tutela judicial efectiva, del que el artículo 118 de la Constitución constituye una manifestación, conlleva el derecho a que se cumplan las resoluciones de los Tribunales.

Ahora bien, tan constitucional es una ejecución en la que se cumpla el principio de identidad total entre lo ejecutado y lo estatuido en el fallo como una ejecución en la que la condena es sustituida por su equivalente pecuniario, o por otro tipo de prestación (STC 58/1983 de 29 de junio, entre otras).

En consecuencia, tan congruente es desde el punto de vista constitucional, la readmisión del trabajador como la indemnización por parte del empresario.

Siendo ello así, debe considerarse ajustado a la Constitución, el que el legislador permita optar al empresario entre dar cumplimiento a la sentencia mediante la readmisión del trabajador, o bien, mediante el abono de una indemnización, sin que por tanto pueda tampoco entenderse vulnerado el principio constitucional de igualdad, al ser la posición del trabajador y del empresario claramente diferenciadas y estar suficientemente garantizada la igualdad de ambos en el proceso mediante diversos mecanismos procesales que se desarrollan en la Ley de Procedimiento Laboral.

## 2. SOLICITUDES DE INTERPOSICION DE RECURSOS DE AMPARO

Se ha recibido un número considerable de solicitudes de interposición de recursos de amparo. Tras el estudio de cada una de ellas el Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, no ha estimado procedente la interposición del recurso más que en el caso que a continuación se relaciona. En todos los demás, se ha informado a los solicitantes de las razones por las que no se ha encontrado motivo para ejercer la legitimación en este tipo de recursos jurisdiccionales.

El representante de unos trabajadores solicitó que el Defensor del Pueblo interpusiese recurso de amparo contra el auto de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que en recurso de súplica confirmaba otro anterior que en queja confirmó a su vez el dictado por la Magistratura de Trabajo de Melilla que declaró caducado recurso de suplicación contra sentencia en procedimiento sobre reclamación por desempleo.

La Junta de Coordinación y Régimen Interior del Defensor del Pueblo, en su reunión del día veintiséis de junio de mil novecientos noventa, tuvo conocimiento de los informes jurídicos elaborados por los servicios competentes de la institución e informó favorablemente sobre la interposición del presente recurso de amparo.

El recurso efectivamente se interpuso en fecha 27 de junio de 1990, basado en los siguientes fundamentos:

A. El artículo 24.1 de la Constitución española reconoce a toda persona el derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión.

Se trata pues de determinar si el auto de 23 de mayo de 1990 de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que agotó la vía judicial previa en el presente caso, vulneró el citado derecho fundamental al entender caducado el plazo para la formalización del recurso de suplicación que pretendían los actores por no haberse producido el nombramiento del letrado de oficio por aquellos solicitado en tiempo hábil suficiente para dicha formalización, ratificando así el criterio sostenido durante el curso del proceso en resoluciones anteriores de la propia sala (auto de 22 de marzo de 1990) y del juzgado de instancia (autos del Juzgado de lo Social de Melilla de 10 de febrero de 1989 y 21 de febrero de 1989).

Planteada así la cuestión, procede examinar el alcance y configuración del derecho fundamental reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución española, en lo que

aquí interesa, a la luz tanto de su texto como de la jurisprudencia constitucional sobre el mismo.

Como reiteradamente ha señalado ese alto tribunal, el derecho a la tutela judicial efectiva tiene un contenido complejo que incluye entre otros, la libertad de acceso a la jurisdicción, el derecho a obtener un fallo de ésta y el derecho a que este fallo se cumpla.

En su consideración de acceso a la jurisdicción, el derecho a la tutela jurisdiccional viene configurado no sólo como un derecho de acceso al proceso de instancia, sino también a los recursos establecidos por la ley (sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de enero de 1983, entre otras).



Condicionar el acceso a los tribunales o a los recursos legalmente establecidos al cumplimiento de determinados requisitos de tiempo y forma no puede, en absoluto, ser considerado como contrario al derecho fundamental comentado. Las formas, requisitos y plazos procesales cumplen un papel de capital importancia en la ordenación del proceso y son en muchos casos imprescindibles para permitir que éste se desarrolle con todas las garantías, respetando la contradicción y el principio constitucional de seguridad jurídica.

Puede, pues, sostenerse desde el punto de vista constitucional que para la ordenación adecuada del proceso deben imponerse formas y requisitos procesales que, por afectar al orden público, son de necesaria observancia por su eficacia y racionalidad, sin que pueda dejarse al arbitrio de las partes su cumplimiento ni la disponibilidad del tiempo o plazo en que dichas formas o requisitos deben cumplirse.

Ello no obstante, ese alto tribunal ha señalado reiteradamente que, sin perjuicio de lo expuesto, debe también tenerse en cuenta que el incumplimiento de esos requisitos y formas procesales no debe generar iguales efectos en todos los casos.

La jurisprudencia constitucional viene así distinguiendo los incumplimientos absolutos de los requisitos o plazos procesales debido a una opuesta voluntad de su realización o a una actitud pasiva, negligente o de mala fe de la parte, casos éstos en que la consecuencia será la pérdida del derecho al que se anudaba su observancia, sobre todo si el legislador fijaba este requisito taxativamente, de aquellos otros casos, de tratamiento radicalmente distinto, de meras irregularidades formales o vicios de escasa importancia por cumplimiento defectuoso, debido a un error o equivocación disculpable y no malicioso que no genera consecuencias definitivas, o bien aquellos casos en que el cumplimiento de la formalidad procesal depende de la realización de un comportamiento activo por parte de una institución ajena a las partes y al proceso.

En estos últimos supuestos debe utilizarse por el órgano jurisdiccional la técnica de la subsanación de las irregularidades, atendiendo así a la real voluntad de cumplimiento por la parte (sentencias del Tribunal Constitucional de 25 de enero de 1983; 95/1983, de 14 de noviembre; 65/1983, de 21 de julio, entre otras muchas).

No otra cosa puede desprenderse del principio de interpretación de la legalidad ordinaria de conformidad con la Constitución y de interpretación de la normativa vigente en el sentido más favorable a la efectividad del derecho fundamental (sentencia del Tribunal Constitucional 19/1983, de 14 de marzo, entre otras).

En base a estos principios puede sostenerse que el artículo 24.1 de la Constitución no contiene sólo una prohibición de indefensión, sino también un contenido positivo en orden a la tutela efectiva.

La interpretación que ha quedado expuesta ha sido sucintamente resumida en la sentencia de ese alto tribunal, 177/1989, de 30 de octubre, cuyo contenido ha sido reiterado en otras muchas posteriores:

«Reiterada y constante doctrina constitucional, partiendo de la idea general de que la in admisión de un recurso por el órgano judicial no supone, en principio, vulneración del derecho a la tutela judicial si el recurrente incumple los presupuestos y requisitos procesales legalmente establecidos, ha matizado que, sin embargo, la in admisión de los recursos es una garantía de la integridad objetiva del proceso y no una sanción a la parte que incurra en defectos procesales y que, por ello, no debe rechazarse un recurso defectuosamente interpuesto o formalizado, siempre que no tengan su origen en una actitud negligente o maliciosa del interesado y no dañe la regularidad del procedimiento, ni los intereses de la parte contraria, lo cual equivale a decir que el derecho a la tutela judicial impide la clausura de un procedimiento por defectos que puedan subsanarse, sin perjuicio de otros derechos o intereses igualmente legítimos, estando, en su consecuencia, obligado el órgano judicial a rechazar toda interpretación formalista y desproporcionada de los presupuestos procesales que le conduzca a

negar el acceso a la jurisdicción, debiendo, en su lugar, utilizar aquella otra que resulte ser la más favorable al ejercicio del derecho a la tutela judicial, concediendo a la parte la posibilidad de subsanar los defectos u omisiones procesales que sean susceptibles de subsanación, en los términos anteriormente expresados, tal y como, por otro lado, dispone el artículo 11.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (STC 132/1987, 140/1987, y 95/1988, entre otras). »

Esta sentencia y otras en idéntico sentido (10/1990, de 29 de enero; 11/1990, de 29 de enero; 12/1990, de 29 de enero; 29/1990, de 26 de febrero; 33/1990, de 26 de febrero; 34/1990, de 26 de febrero, etc.) aplican la doctrina general expuesta a un supuesto similar al que constituye el objeto del presente recurso. Se trataba en todos estos casos de resoluciones, autos, dimandas del Tribunal Supremo en los que se declaraba no haber lugar a la admisión del recurso de casación por ser extemporánea la habilitación para ejercer en Madrid conferida por el Colegio de Abogados de dicha capital en aplicación de lo dispuesto en la Ley de 8 de julio de 1980.

En todos estos casos el Tribunal Constitucional, aplicando la doctrina expuesta, ha entendido que dicha in admisión vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva en cuanto que es resultado de una interpretación restrictiva, formalista y desproporcionada del requisito de habilitación del abogado que resulta incompatible con el derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos que garantiza el citado derecho fundamental.

Máxime, se abunda en dichas sentencias, cuando constaba ya en las actuaciones la habilitación solicitada del Colegio en el momento de dictarse el auto de in admisión del recurso.

Las resoluciones del Tribunal Supremo eran también objetadas desde el punto de vista constitucional por ese alto tribunal en cuanto «hacia depender de una institución ajena a las partes el efectivo cumplimiento de requisitos capaces de determinar, en su caso, la in admisión de recursos, ya que la tardía tramitación de una solicitud de habilitación podría incluso, en hipótesis, superar el plazo de subsanación otorgado al efecto».

En idéntica línea de razonamiento se había pronunciado ya ese alto tribunal en su sentencia 28/198 1 de 3 de julio en relación con un supuesto semejante.

Se trataba aquí de un proceso civil de oposición en el que el demandado había solicitado el nombramiento de un defensor de oficio sin que la designación concreta que

debía realizar el Colegio se produjera dentro del plazo para contestar a la demanda. El juzgado declaró precluido el trámite, teniendo al demandado decaído en su derecho a formular cognición a pesar de no serle imputable a él, sino al Colegio, la extemporaneidad en el cumplimiento de esta formalidad procesal.

La sentencia constitucional mencionada entendió que esta decisión judicial vulneraba el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, pues debía haberse suspendido el plazo para contestar a la demanda hasta tanto al demandado le fuera designado por el Colegio el concreto abogado de oficio. Así, esta resolución dispone en su fundamento jurídico cuarto:

« Las consideraciones anteriores acreditan que en el caso objeto del recurso no se ha producido indefensión, por lo que procede desestimarlo. Pero justifican también la afirmación de que la interpretación efectuada en las normas, hubiera podido producir indefensión si las circunstancias hubieran sido distintas. Pues tal resultado puede originarse cuando se sitúa a las partes en una posición de desigualdad, o si se impide la aplicación efectiva del principio de contradicción mediante el adecuado desarrollo de la dialéctica procesal; desigualdad real e inaplicación práctica del principio mencionado que puede producirse cuando se priva de la posibilidad efectiva de la dirección del Letrado a quien carece de medios económicos, como puede suceder si no se suspende el curso del proceso hasta que le sea nombrado de oficio, con el resultado de que se le tenga por decaído en su

derecho a formular oposición a medida que van transcurriendo los trámites sin que todavía disponga de letrado.

A nuestro juicio, tal posible y aleatorio resultado, en función de las circunstancias de cada caso, ha de ser evitado. Y para ello, basta aplicar el principio de interpretación de las leyes de conformidad con la Constitución, en su calidad de norma superior (sentencia de este Tribunal de 2 de febrero de 1981, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 186/80), en virtud del cual todo el ordenamiento ha de ser interpretado de forma que se evite el resultado prohibido por el artículo 24.1 de la Constitución.

La aplicación de la doctrina anterior al caso suscitado conduce a la afirmación de que el artículo 66 del Decreto de 21 de noviembre de 1952 ha de ser interpretado, de acuerdo además con un criterio sistemático que lo conecte con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en el sentido de posibilitar “desde luego” el nombramiento de un defensor de oficio cuando se solicite la declaración de pobreza, suspendiéndose entre tanto el plazo para contestar a la demanda a los exclusivos efectos de esperar a que se produzca la designación, sin perjuicio de la sustanciación de la pobreza en pieza separada. »

B. De cuanto ha sido expuesto puede pues deducirse que el derecho constitucionalmente garantizado a obtener la tutela judicial efectiva no puede ser obstaculizado mediante interpretaciones de las leyes que establecen los requisitos, formas y plazos procesales que, aunque puedan aparecer acomodadas al texto literal de la norma, sean contrarias al espíritu y finalidad de ésta y no ajustadas a una consideración de tales reglas reinterpretadas a la luz del artículo 24.1 de la Constitución.

Al hilo de este argumento debe ahora examinarse si el auto impugnado y los anteriores, tanto de la sala como del juzgado de instancia, cuya argumentación reitera, realiza una interpretación de las normas procesales contenidas en el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral (aprobado por Real Decreto legislativo de 13 de junio de 1980), relativas al trámite de formalización del recurso de suplicación, acorde con el contenido del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva con interdicción de la indefensión, proclamado en el artículo 24.1 de la Constitución española.

Tal y como en los antecedentes del presente escrito se relata, los actores, mediante escrito de 24 de enero de 1989, anunciaron ante la entonces Magistratura de Trabajo de Melilla su propósito de interposición de recurso de suplicación contra la sentencia dictada por ésta en un proceso laboral en reclamación de prestaciones por desempleo por considerarla contraria a sus intereses.

En dicho escrito designaron a un concreto letrado (artículo 184 de la Ley de Procedimiento Laboral) cuya intervención en el recurso de suplicación es legalmente preceptiva (artículo 10 de la Ley de Procedimiento Laboral).

El juzgado, con fecha 24 de enero de 1989 tiene por anunciado el recurso. Al día siguiente los reclamantes presentan nuevo escrito ante el juzgado designando también a un segundo letrado para la formalización del recurso de suplicación.

Ante la renuncia del primer letrado, de la que hay debida constancia en autos, los actores solicitan la designación de letrado de oficio por tener derecho a ello en todo caso, tal y como dispone el artículo 12 de la Ley de Procedimiento Laboral respecto de los trabajadores en el proceso laboral, accediéndose a ello por el órgano jurisdiccional mediante providencia de 3 de febrero de 1989, notificada a la representación de los actores el día 6, en la que se admite que el plazo para la interposición del recurso es perentorio e improrrogable, por lo que el día del vencimiento si no se ha formalizado, se declarará caducado.

Ese mismo día los actores presentan el oficio en el Colegio de Abogados y, al ser informados de que no se procedería a efectuar tal designación sino a partir del día 8 de febrero —fecha en que vencía el plazo para la interposición del recurso— efectuaron también ese mismo día una comparecencia ante la Magistratura poniendo de manifiesto tal situación.

La designación de letrado efectuada por el colegio tuvo entrada en el juzgado el día 9 de febrero y éste dictó auto el día siguiente teniendo por caducado el recurso cuyo plazo venció el día 8 —a pesar de que ya había constancia en autos de la designación de letrado de oficio— y resolviendo por tanto negativamente el recurso de reposición que los actores interpusieron contra la providencia antes mencionada de 3 de febrero en la que se denegaba la suspensión del plazo para la formalización del recurso a pesar de haberse accedido a la designación de letrado de oficio.

Entiende el juzgador de instancia que al no haberse formalizado el recurso dentro del plazo legalmente establecido por los letrados designados por los actores y no haber dado tiempo a que se realizara efectivamente el nombramiento de letrado de oficio, dada la escasez del tiempo hábil que restaba para la formalización, debe imperar el principio de seguridad jurídica teniendo por caducado el recurso.

Por su parte, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid entiende que al renunciar el primer letrado, los actores debieron formalizar el recurso a través del segundo letrado por ellos designado —que no había presentado su renuncia—y no limitarse a solicitar letrado de oficio, por lo que no puede entenderse que quedara interrumpido el plazo legalmente previsto para la formalización del recurso de suplicación.

Pues bien, ambas interpretaciones vulneran, a nuestro juicio, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva entendida como acceso a los recursos legalmente previstos.

La argumentación de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia en virtud de la cual al no haber renunciado el segundo de los letrados de libre elección designado por los actores, era éste el que debió formalizar el recurso, no tiene en cuenta que fue precisamente el Juzgado de lo Social, al acceder a la solicitud de designación de letrado de oficio por los actores, el que les indujo a error sobre esa posibilidad.

Si efectivamente debía haber sido este segundo letrado el que formalizara el recurso, el juzgado no debió acceder a la solicitud de letrado de oficio por cuanto ya existía un letrado designado en las actuaciones. Al no hacerlo así y al aceptar la solicitud de letrado de oficio no cabía a los recurrentes otra posibilidad que entender que era este último, el letrado de oficio, el que debía formalizarlo.

Debe también tenerse en cuenta que los actores, al solicitar del juzgado la designación de letrado de oficio, no intentan maniobra dilatoria alguna, antes al contrario, en su escrito de solicitud de 2 de febrero de 1989, alegan la existencia de una nueva norma de horarios mínimos aprobada por el Colegio de Abogados que fija éstos en cien mil pesetas —cualquiera que sea la cuantía del recurso de suplicación—, cantidad ésta que los actores, trabajadores por cuenta ajena, no podían satisfacer.

Esta y no otra era la razón por la que los actores solicitan la designación de letrado de oficio, motivo éste que, por sus propios fundamentos, impedía la formalización del recurso por el letrado de libre elección designado en segundo lugar.

Además, esta justificación fue íntegramente aceptada por el juzgado de instancia al acceder al nombramiento solicitado, por lo que difícilmente puede entenderse, como lo hacen los dos órganos jurisdiccionales, que fuera el segundo letrado de libre elección el que debía haber formalizado el recurso.

En estas condiciones, cuando la solicitud de abogado de oficio había ya sido aceptada por el juzgado, el Tribunal Superior de Justicia, al declarar que quien debía haber interpuesto el recurso era el segundo letrado designado libremente por los actores entendiéndolo por ello caducado el recurso, está indicando como válida una vía que fue expresamente cercenada por el Juzgado de lo Social y, por tanto, privando injustificadamente a los actores de su derecho de acceso al recurso.

Este criterio ha sido sostenido por ese alto tribunal en casos similares en sentencias 3/1986, de 14 de enero, 57/1984, de 8 de mayo, entre otras.

Siendo ello así, al acceder el juzgador de instancia a la designación de letrado de oficio para los actores debió proceder a cumplimentar los trámites que para este supuesto establece el artículo 155 de la Ley de Procedimiento Laboral, esto es, suspender el plazo para la formalización del recurso hasta que el Colegio remitiera al juzgado el letrado designado y se entregaran a éste los autos para la interposición del recurso o para manifestar su renuncia, continuando, en este último caso los trámites previstos en dicho precepto.

Así, del precepto comentado se desprende, como no podía ser de otro modo, que cuando el trabajador ha solicitado la designación de letrado de oficio, el plazo para la formalización del recurso de suplicación sólo empieza a correr a partir del momento en que éste ha sido designado por el colegio y le han sido entregados los autos.

Entender otra cosa, esto es, que dicho plazo empieza a correr desde que se anuncia el recurso o incluso desde que se accede a la designación de letrado de oficio, supondría hacer depender de una institución ajena al proceso y a las partes, el Colegio de Abogados, el efectivo cumplimiento de un requisito capaz de determinar, en su caso, la in admisión del recurso. Interpretación ésta que ha sido expresamente rechazada por ese alto tribunal en las sentencias que se mencionan en el fundamento jurídico anterior.

Por otra parte, la asistencia de letrado en el proceso, consagrada como derecho fundamental en el artículo 24.2 de la Constitución, cuando es preceptiva y se constituye un requisito procesal, como ocurre en el presente caso, acentúa la obligación de los poderes públicos y, por tanto, también del judicial, de garantizar un defensor a la parte sin que quepa transformar un derecho fundamental que es simultáneamente una formalidad procesal exclusivamente en esto último, esto es, en un requisito formal o carga procesal que pueda convertirse en obstáculo insalvable para tener acceso a una garantía esencial, como es la del recurso (sentencias del Tribunal Constitucional 2 16/88, de 14 de noviembre, y 42/82, de 5 de julio).

Máxime cuando, como en el presente caso, los actores han extremado su diligencia en orden a hacer efectiva dicha designación por el Colegio, poniendo de manifiesto con prontitud al juzgador la imposibilidad, ajena a ellos, de que dicha designación se produjera en tiempo hábil para la interposición del recurso.

## **APENDICE ESTADÍSTICO**

## 1. INTRODUCCION

En 1990 el Defensor del Pueblo ha recibido 29.396 quejas de los ciudadanos.

La designación de estas quejas a las areas establecidas con Resolución del Defensor del Pueblo, comunicada a esas Cortes Generales el 8 de Abril de 1988 es la siguiente, debiendo hacerse constar que tal asignación es previa al examen sobre su admisión o rechazo:

Area 1.	Función Publica, administración educativa y cultura	2.892 (1)
Area 2.	Defensa e Interior	2.481 (2)
Area 3.	Justicia	2.610
Area 4.	Administración económica	15.818 (3)
Area 5.	Administración y ordenación territoriales	2.490 (4)
Area 6.	Trabajo, Seguridad Social y Sanidad	3.105 (5)

(1) 846 de ellas corresponden a 4 grupos de ciudadanos que plantearon quejas idénticas, si bien de forma individual.

(2) 1.158 de ellas corresponden a 6 grupos de ciudadanos que plantearon quejas idénticas si bien de forma individual.

(3) 13.567 de ellas corresponden a 2 grupos de ciudadanos que plantearon quejas idénticas si bien de forma individual.

(4) 290 de ellas corresponden a 1 grupo de ciudadanos que plantearon quejas idénticas si bien de forma individual.

(5) 134 de ellas corresponden a 1 grupo de ciudadanos que plantearon quejas idénticas si bien de forma individual.

Hay que consignar, por otra parte, que se iniciaron 38 actuaciones de oficio. Dado su reducido número en comparación con el de las quejas ha parecido más conveniente no reflejarlas en apartado diferente, habida cuenta, además, de que excepto la admisión el resto de su tramitación no difiere de la de aquéllas.

En cuanto a los rasgos básicos de las personas que se han dirigido a la institución hay que referir en primer lugar que el 98,72% de las quejas se han formulado de forma individual, el 0,58% corresponde a asociaciones, agrupaciones, etc., y el 0,70% lo han sido por más de una persona, totalizando en conjunto más de 14.000 firmas.

La edad de las personas que han formulado quejas varía entre los 16 y los 93 años, siendo la media de 50 años. Aunque se sigue observando mayor presencia de las edades superiores ésta ha disminuido respecto a años anteriores. Este año sólo el 32% de los usuarios es mayor de 60 años frente al 40% del año anterior.

El 66,8% de las personas que escriben son hombres y el 33,2% mujeres. Esta proporción no se mantiene en todas las edades, apreciándose mayor presencia femenina entre los menores de 25 años y los que tienen entre 40 y 60 años.

El estado civil se reparte de la siguiente manera: 64,5% de casados, 20,8% de solteros, 9,4% de viudos y 5,4% de separados o divorciados. Respecto al año pasado han disminuido los casados en 5,5 puntos y los viudos en 6,6, aumentando los solteros en 10,8.

Son trabajadores el 33,4%; jubilados y otros pensionistas el 32,8%; parados, el 12,7%; se ocupan exclusivamente de las labores del hogar, el 9,3%; realizan trabajos eventuales el 6,3%; estaban en prisión el 2,7%, y estaban estudiando un 2,6%.

Respecto al tipo de trabajo o profesión del 66% que la declaran, un 29% de ellos son funcionarios de las administraciones públicas, un 15,4% trabajadores cualificados, un 10% profesionales liberales, 9,7% trabajadores no cualificados, 8,2% dirigen su propia empresa, 7,8% son cuadros medios de empresas privadas, 6,3% buscan su primer empleo, 5,4% son subalternos de empresas privadas, 4,6% trabajadores agrícolas y un 1% directivos de empresas privadas.

El 25,5% de quienes se dirigieron al Defensor del Pueblo decían no tener estudios; el 20,5%, estudios primarios; 8,2%, bachiller elemental; 9,4%, estudios de formación profesional; 10,3%, bachiller superior; 12,4%, estudios superiores medios, y 13,7%, estudios universitarios superiores. Respecto al año pasado ha aumentado la proporción de personas con estudios universitarios, que han pasado del 17% al 26%.

El 60% dice tener ingresos económicos inferiores a 100.000 pesetas mensuales, y sólo un 10% superiores a 200.000 pesetas.

## 2. PROCEDENCIA GEOGRAFICA DE LAS QUEJAS

El 98,73% procede del territorio nacional y el 1,27% del extranjero. En cuanto a la distribución por comunidades autónomas y provincias de las que proceden del territorio nacional es la que aparece en el cuadro siguiente:

<i>Provincia / Comunidad Autónoma</i>	<i>Número de quejas</i>	<i>% sobre la comunidad</i>	<i>% sobre el total</i>
Alava	104	9,89	0,35
Guipúzcoa	183	15,63	0,62
Vizcaya	882	75,44	3,00
<b>COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VACO</b>	<b>1.169</b>		<b>3,97</b>
Barcelona	1.539	73,95	5,23
Girona	221	10,61	0,75
.....			
Lleida	165	7,92	0,56
.....			



Tarragona	156	7,49	0,53
<b>COMUNIDAD AUTONOMA DE CATALUÑA</b>	<b>2.081</b>		<b>7,07</b>
La Coruña	462	33,33	1,57
Lugo	492	35,49	1,67
Orense	145	10,46	0,49
Pontevedra	287	20,70	0,97
<b>COMUNIDAD AUTONOMA DE GALICIA</b>	<b>1.386</b>		<b>4,71</b>
Almería	189	5,05	0,64
Cádiz	376	10,05	1,27
Córdoba	421	11,26	1,43
Granada	1.492	39,91	5,07
Huelva	110	2,94	0,37
Jaén	201	5,37	0,68
Málaga	362	9,68	1,23
Sevilla	587	15,70	1,99
<b>COMUNIDAD AUTONOMA DE ANDALUCIA</b>	<b>3.738</b>		<b>12,71</b>
<b>PRINCIPADO DE ASTURIAS</b>	<b>754</b>		<b>2,56</b>
<b>CANTABRIA</b>	<b>369</b>		<b>1,25</b>
<b>COMUNIDAD AUTONOMA DE LA RIOJA</b>	<b>179</b>		<b>0,60</b>
<b>REGION DE MURCIA</b>	<b>552</b>		<b>1,87</b>
Alicante	571	23,89	1,94
Castellón	151	6,31	0,51
Valencia	1.668	69,79	5,67
<b>COMUNIDAD VALENCIANA</b>	<b>2.390</b>		<b>0,13</b>
Huesca	218	13,43	0,74
Teruel	171	10,68	0,58
Zaragoza	1.211	75,68	4,11
<b>COMUNIDAD AUTONOMA DE ARAGON</b>	<b>1.600</b>		<b>5,44</b>
Albacete	137	4,47	0,46
Ciudad Real	337	11,00	1,14
Cuenca	206	6,72	0,70
Guadalajara	152	4,96	0,51
Toledo	2.231	72,83	7,58
<b>COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA-LA MANCHA</b>	<b>3.063</b>		<b>10,41</b>
Las Palmas	661	69,57	2,24
Santa Cruz de Tenerife	289	30,42	0,98
<b>COMUNIDAD AUTONOMA DE CANARIAS</b>	<b>950</b>		<b>3,23</b>
<b>COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA</b>	<b>502</b>		<b>1,70</b>
Badajoz ...	344	55,57	1,17
Cáceres	275	44,42	0,93
<b>COMUNIDAD AUTONOMA DE EXTREMADURA</b>	<b>619</b>		<b>2,10</b>
<b>COMUNIDAD AUTONOMA DE LAS ISLAS BALEARES</b>	<b>812</b>		<b>2,76</b>
<b>COMUNIDAD AUTONOMA DE MADRID</b>	<b>6.578</b>		<b>22,37</b>
Avila	152	7,06	0,51
Burgos	300	13,95	1,02
León...	505	23,48	1,71
Palencia	136	6,32	0,46
Salamanca	340	15,81	1,15
Segovia	128	5,95	0,43

Soria	98	4,55	0,33
Valladolid	374	17,39	1,27
Zamora	117	5,44	0,39
<b>COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON</b>	<b>2.150</b>		<b>7,31</b>
Ceuta	60		0,20
Melilla	68		0,23

*Número de quejas por cien mil habitantes según comunidades autónomas (\*)*

Comunidad Autónoma del País Vasco.....	53,13
Comunidad Autónoma de Cataluña.....	34,01
Comunidad Autónoma de Galicia.....	48,61
Comunidad Autónoma de Andalucía.....	54,37
Principado de Asturias.....	66,49
Cantabria.....	69,75
Comunidad Autónoma de la Rioja.....	69,11
Región de Murcia.....	53,95
Comunidad Valenciana.....	63,16
Comunidad Autónoma de Aragón.....	132,34
Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.....	180,38
Comunidad Autónoma de Canarias.....	64,93
Comunidad Foral de Navarra.....	96,35
Comunidad Autónoma de Extremadura.....	56,22
Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.....	120,29
Comunidad Autónoma de Madrid.....	132,72
Comunidad Autónoma de Castilla y León.....	81,81
Ceuta.....	88,45
Melilla.....	122,08
Media Nacional.....	75,06

### 3. ADMISION DE LAS QUEJAS

El 1 de enero de 1990 se encontraban pendientes de examinar 2.566 quejas que unidas a las 29.396 recibidas a lo largo del año hace un total de 31.962. A esta cifra hay que añadir las 517 que permanecían, en 1 de enero de 1990, pendientes de ampliación de datos solicitada al interesado, lo que eleva la cifra a 32.479. De ellas han sido examinadas en 1990, 30.038, permaneciendo pendientes de examen a 31 de diciembre, 2.441. De las examinadas, se esta pendiente de ampliación de datos pedidas al interesado en 928 casos. Como consecuencia de todo ello, las quejas que han estado en condiciones de pasar a la fase de admisión han sido 29.110. Los resultados han sido los siguientes

Quejas admitidas.....	5.322
Quejas no admitidas.....	23.788

La proporción entre quejas admitidas e inadmitidas así como la distribución de las causas de inadmisión de estas últimas, deben ser ajustadas tomando en cuenta la cifra de quejas de grupos de ciudadanos que decidieron presentarlas individualmente. El porcentaje de admisión, efectuada tal corrección, se sitúa en el 32.47%.

Las causas de inadmisión y el peso relativo de cada una de ellas sobre el total de las rechazadas, teniendo en cuenta dicha corrección son las siguientes:

<i>Motivos de inadmisión</i>	<i>Porcentaje</i>
Plazo de tiempo superior a un año.....	0,34
No acentuado de los poderes públicos.....	10,18
Intervención judicial.....	8,92
Autoridades administrativas en asuntos de su competencia.....	0,2
Sentencia firme.....	7,98
Quejas anónimas.....	0,24
Resueltas proporcionando información al promovente.....	29,62
Falta de reclamación ante la administración siendo necesaria.....	2,84
Por no apreciarse indicios de irregularidad administrativa.....	37,66
Por falta de interés legítimo.....	0,17
Posible mala fe o perjuicio a terceros.....	0,02
Carencia de fundamento.....	0,45
Inexistencia de pretensión.....	1,24
No contestación a ampliaciones de datos.....	0,07

Los datos anteriores ponen de manifiesto, una vez más, que la labor de información al ciudadano ocupa una parte sustancial del trabajo diario de la institución. Igualmente son buena prueba de ello las visitas atendidas en la oficina de información al público, que alcanzaron las 5.539, o las llamadas telefónicas del mismo carácter, que sobrepasaron la cifra de 7.000..

#### 4. INVESTIGACION Y RESULTADOS

Las quejas en tramitación a 1 de enero de 1990 eran 4.091. A ellas hay que añadir las 5.322 admitidas a lo largo del año, lo que hace un total de 9.413.

En el cuadro núm. 1 se detalla, según los distintos organismos a que se refieren, la situación de las quejas que permanecen en tramitación a 31 de diciembre de 1990 y las concluidas a lo largo del año.

Cuadro núm. 1. *Quejas en tramitación y concluidas a 31 de diciembre de 1990. Datos globales*

	<u>Total</u>	<u>En trámite</u>	<u>Concluidas</u>
Consejo General del Poder Judicial.....	12	4	16
Por intermedio del Fiscal General del Estado.....	429	111	540
Administración central.....	2.622	1.887	4.509
Administración autonómica.....	951	307	1.258
Administración local.....	941	582	1.523
Otras entidades públicas (1).....	118	122	240
Quejas con investigaciones en varios organismos.....	1.028	299	1.327
.....TOTAL	6.101	3.312	9.413

(1) Se incluyen aquí empresas públicas, colegios profesionales, federaciones deportivas, etc.

Los cuadros núms.2 y 3, pueden considerarse ampliación del anterior y en ellos se recoge el detalle de la Administración central según cada ministerio y el de las Administraciones autonómicas según cada comunidad.

Cuadro núm. 2. *Quejas en tramitación y concluidas a 31 de diciembre de 1990.*  
*Detalle de la Administración central*

	En tramitación	Concluidas	Total
M. de Asuntos Exteriores .....	8	9	27
M. de Justicia.....	88	54	142
M. de Defensa.....	569 (1)	382	951
M. de Economía y Hacienda.....	457	387	844
M. del Interior .....	172	102	274
M. de Obras Públicas y Urbanismo.....	118	54	172
M. de Educación y Ciencia.....	220	282	502
M. de Trabajo y Seguridad Social.....	232	304	536
M. de Industria y Energía.....	26 (2)	2	28
M. de Agricultura, Pesca y Alimentación.....	23	15	38
M. de Administraciones Públicas .....	471 (3)	102	573
M. de Transportes, Turismo y Comunicaciones .....	56	47	103
M. de Cultura.....	6	3	9
M. de Sanidad y Consumo.....	123	125	248
M. de Relaciones con las Cortes .....	4	3	7
M. de Asuntos Sociales .....	39	16	55
<b>TOTAL.....</b>	<b>2.622</b>	<b>1.887</b>	<b>4.509</b>

(1) En esta cifra se incluyen 3 grupos de quejas idénticas que totalizan 442, uno de 291, otro de 83, y un tercero de 68, agrupadas para su tramitación.

(2) En esta cifra se incluye un grupo de 19 quejas idénticas agrupadas para su tramitación.

(3) En esta cifra se incluyen un grupo de 416 quejas idénticas agrupadas para su tramitación.

Cuadro núm. 3. *Quejas en tramitación y concluidas a 31 de diciembre de 1990.*  
*Detalle de la administración central*

	En tramitación	Concluidas	Total
C. A. del País Vasco.....	12	6	18
C. A. de Cataluña.....	27	11	38
C. A. de Galicia.....	37	29	66
C. A. de Andalucía.....	88	62	150
Principado de Asturias.....	19	4	23
Cantabria.....	11	4	15
C. A. de La Rioja.....	7	4	11
Región de Murcia.....	17	5	22
Comunidad Valenciana.....	60	35	95
C.A.de Aragón.....	10	4	14
C.A.de Castilla-La Mancha.....	452 (1)	7	459
C.A. de Canarias .....	17	5	22
Comunidad Foral de Navarra.....	5	1	6
C.A.de Extremadura.....	17	6	23
C.A. de las Islas Baleares .....	9	1	10
Comunidad de Madrid.....	114	93	207
C.A. de Castilla y León.....	49	30	79
<b>TOTAL.....</b>	<b>951</b>	<b>307</b>	<b>1.258</b>

(1) En esta cifra se incluye un grupo de 438 quejas idénticas agrupadas para su investigación.

Los cuadros núms. 4, 5 y 6, recogen los resultados de la actuación practicada por el Defensor del Pueblo en relación con las quejas concluidas, señalándose si de las investigaciones se desprende que la Administración obró correctamente, si a pesar de no hacerlo subsanó posteriormente el error o si mantiene su postura. Como es lógico la columna de totales del cuadro núm.4 coincide con el número de quejas concluidas del cuadro núm.1

Cuadro núm. 4. Resultado de las actuaciones. Datos globales

	<i>Actuación correcta</i>	<i>Subsa- nación</i>	<i>No subsa nación</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
Consejo General del Poder Judicial.....	1	3	—	—	4
Por intermedio del Fiscal General del Estado.....	18	58	35 (1)	—	111
Administración central.....	951	585	63	288	1.887
Administración autonómica.....	212	83	6	6	307
Administración local.....	393	175	11	3	582
Otras entidades públicas.....	89	29	2	2	122
Quejas con investigaciones en varios organismos	<u>131</u>	<u>34</u>	<u>29</u>	<u>105</u>	<u>299</u>
TOTAL.....	1.795	967	146	404	3.312

(1) En esta cifra se incluye 25 quejas que corresponden a órganos de la Administración de Justicia cuyos retrasos obedecen a causas estructurales que producen una gran acumulación de asuntos y no a actuaciones irregulares singulares.

(2) Se incluyen aquí empresas públicas, colegios profesionales, federaciones deportivas, etc.

Cuadro núm. 5. Resultados de las actuaciones. Detalle de la Administración central

	<i>Actuación correcta</i>	<i>Subsa- nación</i>	<i>No subsa nación</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
M. de Asuntos Exteriores.....	8	1	—	—	9
M. de Justicia.....	28	14	11	1	54
M. de Defensa.....	74	42	3	263(1)	382
M. de Economía y Hacienda.....	253	92	42	—	387
M. del Interior.....	62	36	1	3	102
M. de Obras Públicas y Urbanismo.....	30	22	1	1	54
M. de Educación y Ciencia.....	226(2)	48	—	8	282
M. de Trabajo y Seguridad Social.....	122	171	3	8	304
M. de Industria y Energía.....	1	1	—	—	2
M. de Agricultura, Pesca y Alimentación.....	12	3	—	—	15
M. de Administraciones Públicas.....	40(3)	61	—	1	102
M. de Transportes, Turismo y Comunicaciones.....	38	9	—	—	47
M. de Cultura.....	1	2	—	—	3
M. de Sanidad y Consumo.....	48	73	1	3	125
M. de Relaciones con las Cortes.....	2	1	—	—	3
M. de Asuntos Sociales.....	6	9	1	—	16
TOTAL.....	951	585	63	288	1.887

(1) En esta cifra se incluyen 260 quejas idénticas agrupadas para su tramitación.

(2) En esta cifra se incluyen 86 quejas idénticas agrupadas para su tramitación.

(3) En esta cifra se incluyen 8 quejas idénticas agrupadas para su tramitación.

Cuadro núm. 6. *Resultados de las actuaciones. Detalle de las Administraciones Autonómicas*

	<i>Actuación correcta</i>	<i>Subsa- nación</i>	<i>No subsa nación</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
C. A. del País Vasco.....	4	—	1	1	6
C. A. de Cataluña.....	4	6	—	1	11
C. A. de Galicia.....	18	11	—	—	29
C. A. de Andalucía.....	43	18	—	1	62
Principado de Asturias.....	3	1	—	—	4
Cantabria.....	3	1	—	—	4
C. A. de La Rioja.....	2	2	—	—	4
Región de Murcia.....	5	—	—	—	5
Comunidad Valenciana.....	24	10	—	1	35
C.A.de Aragón.....	2	1	—	1	4
C.A.de Castilla-La Mancha.....	5	2	—	—	7
C.A. de Canarias.....	2	3	—	—	5
Comunidad Foral de Navarra.....	1	—	—	—	1
C.A.de Extremadura.....	6	—	—	—	6
C.A. de las Islas Baleares.....	1	—	—	—	1
Comunidad de Madrid.....	69	19	4	1	93
C.A. de Castilla y León.....	20	9	1	—	30
<b>TOTAL.....</b>	<b>212</b>	<b>83</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>307</b>

## 5. RESOLUCIONES ADOPTADAS EN RELACION CON LAS QUEJAS

### 5.1. *Recomendaciones*

Se trata de resoluciones por medio de las cuales el Defensor del Pueblo, con fundamento en los principios constitucionales, manifiesta a la Administración o al órgano legislativo competente la conveniencia de proceder a dictar una determinada norma legal o modificar las existentes en razón a su necesaria adecuación a la constitución, los pactos y tratados internacionales ratificados por España, con objeto de colmar un determinado vacío normativo, o para evitar una contradicción entre distintas normas vigentes.

A continuación se recogen las resoluciones de este tipo formuladas con carácter general a lo largo de 1990 según el estado en que se encuentran a 12 de diciembre, con expresión del órgano destinatario.

	<i>Formuladas</i>	<i>Aceptadas</i>	<i>Rechazadas</i>	<i>Pendientes</i>
Administración central.....	12	8	—	4
Administraciones autonómicas .....	5	2	—	3
Administraciones locales.....	8	3	—	5
Otras entidades públicas .....	3	1	—	2
<b>TOTAL.....</b>	<b>28</b>	<b>14</b>	<b>—</b>	<b>14</b>

### *Sugerencias*

Mediante este tipo de resoluciones, el Defensor del Pueblo, sin que exista irregular actuación administrativa previa, insta a la Administración a que modifique un acto administrativo concreto o cambie de criterio en la producción de éstos, en un sentido determinado, o acuerde determinado acto o se abstenga de resolver.

A continuación se recoge el estado numérico de este tipo de resoluciones.

	<i>Formuladas</i>	<i>Aceptadas</i>	<i>Rechazadas</i>	<i>Pendientes</i>
Fiscal General del Estado.....	1	—	—	1
Administración central.....	28	12	4	12
Administraciones autonómicas .....	1	—	—	1
Administración local.....	13	2	1	10
Otras entidades públicas .....	1	1	—	—
<b>TOTAL.....</b>	<b>44</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>24</b>

### *Otras resoluciones*

El Defensor del Pueblo puede formular, además, otros tipos de resoluciones de acuerdo con lo preceptuado en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril. Se trata de los requerimientos que se remiten cuando algún organismo administrativo no envía el informe solicitado por el Defensor del Pueblo; de los recordatorios de deberes legales; de las advertencias, etc. De estas resoluciones se han formulado un total de 352. De ellas 199 con destino a la Administración Central; 42 a las diversas Administraciones Autonómicas y 111 a otras entidades locales.