



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SECCIÓN CORTES GENERALES

X LEGISLATURA

Serie A:

ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS

8 de marzo de 2013

Núm. 141

Pág. 1

Competencias en relación con otros órganos e instituciones

DEFENSOR DEL PUEBLO

260/000004 (CD) Informe del Defensor del Pueblo correspondiente a la gestión realizada durante el
780/000003 (S) año 2012. *Documentación complementaria.*

ANEXOS

ÍNDICE

	<u>Página</u>
A. Estadística completa	3
B. Expedientes agrupados por un número significativo de ciudadanos	48
C. Investigaciones de oficio	50
D. Administraciones no colaboradoras o entorpecedoras	62
E. Resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo en 2012	98
E.1 Recomendaciones.....	98
E.2 Sugerencias	337
E.3 Recordatorios de deberes legales.....	348
E.4 Advertencias.....	357
E.5 Solicitudes de intervención ante el Tribunal Constitucional	359
F. Actividad de representación institucional	498

A. ESTADÍSTICA COMPLETA

ÍNDICE

	Página
1. TOTAL DE EXPEDIENTES DEL AÑO 2012.....	4
1.1 Expedientes de queja, de investigación de oficio y de solicitud de recurso.....	4
1.2 Distribución de los expedientes de queja.....	5
1.2.1 Según su forma de recepción.....	5
1.2.2 Según su vía de remisión.....	6
1.2.3 Según su procedencia geográfica.....	9
a) De procedencia nacional.....	9
b) De procedencia extranjera.....	18
1.3 Clasificación de los expedientes por sectores de actividad administrativa.....	20
2. ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES.....	23
2.1 Expedientes de queja individuales.....	25
2.2 Expedientes de queja agrupados.....	31
2.3 Expedientes de investigación de oficio.....	33
3. EXPEDIENTES EN TRAMITACIÓN DE EJERCICIOS ANTERIORES, ABIERTOS O REABIERTOS EN EL AÑO 2012.....	36
4. RECOMENDACIONES, SUGERENCIAS, RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES Y ADVERTENCIAS.....	44
4.1 Resoluciones formuladas durante el año 2012.....	44
4.2 Evolución de las resoluciones de ejercicios anteriores.....	45
5. INFORMACIÓN AL CIUDADANO.....	46

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SECCIÓN CORTES GENERALES

1. TOTAL DE EXPEDIENTES DEL AÑO 2012

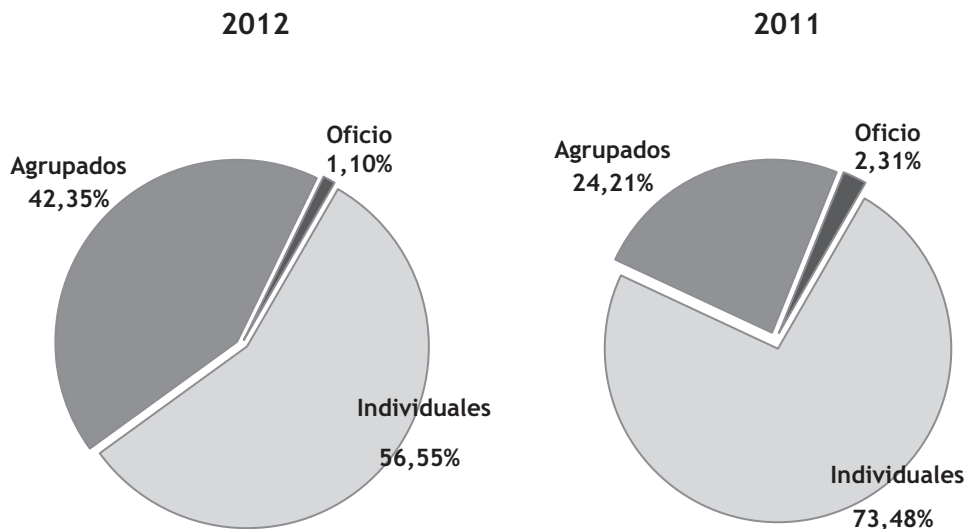
1.1. EXPEDIENTES DE QUEJA, DE INVESTIGACIÓN DE OFICIO Y DE SOLICITUD DE RECURSO

CUADRO 1			
Número de expedientes de queja, de investigación de oficio y de solicitud de recurso abiertos durante 2012 y su comparativa con 2011			
EXPEDIENTES		2012	2011
De queja	Individuales	19.143	16.112
	Agrupados	14.335	5.308
	Total	33.478	21.420
De investigación de oficio		371	506
	Total	371	506
De solicitudes de recurso	Individuales	158	241
	* Agrupados	246.585	2.214
	Total	246.743	2.455
TOTAL GENERAL		280.592	24.381

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

GRÁFICO 1

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



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SECCIÓN CORTES GENERALES

1.2. DISTRIBUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA

1.2.1. Según su forma de recepción

CUADRO 2					
Número de quejas según la forma de recepción en 2012 y su comparativa con 2011					
VIA DE ENTRADA DE QUEJAS		2012		2011	
		Número	%	Número	%
Correo postal	Correo postal	8.006	23,91%	5.973	27,89%
Fax	Burofax	12	0,04%	15	0,07%
	Fax impreso	542	1,62%	527	2,46%
Correo electrónico	Correo electrónico	2.817	8,41%	1.660	7,75%
Presencial	Visita	1.601	4,78%	1.177	5,49%
Formulario Web	Con certificado	116	0,35%	76	0,35%
	Sin certificado	20.384	60,89%	11.992	55,99%
TOTAL		33.478	100,00%	21.420	100,00%

CUADRO 3				
Número de quejas según la forma de recepción en 2012 y su comparativa con 2011				
VIA DE ENTRADA DE QUEJAS	2012		2011	
	Número	%	Número	%
Correo postal	8.006	23,91%	5.973	27,89%
Fax	554	1,65%	542	2,53%
Correo electrónico	2.817	8,41%	1.660	7,75%
Presencial	1.601	4,78%	1.177	5,49%
Formulario Web	20.500	61,23%	12.068	56,34%
TOTAL	33.478	100,00%	21.420	100,00%

CUADRO 4

Número de solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional según la forma de recepción en 2012 y su comparativa con 2011

VIA DE ENTRADA DE SOLICITUDES		2012		2011	
		Número	%	Número	%
Correo postal	Correo postal	654	0,27%	182	7,41%
Fax	Burofax	1	0,00%	6	0,24%
	Fax impreso	56	0,02%	37	1,51%
Correo electrónico	Correo electrónico	1.474	0,60%	96	3,91%
Presencial	Visita	44	0,02%	20	0,81%
Formulario Web	Con certificado	1	0,00%	13	0,53%
	Sin certificado	244.513	99,10%	2.101	85,58%
TOTAL		246.743	100,00%	2.455	100,00%

CUADRO 5

Número de solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional según la forma de recepción en 2012 y su comparativa con 2011

VIA DE ENTRADA DE SOLICITUDES	2012		2011	
	Número	%	Número	%
Correo postal	654	0,27%	182	7,41%
Fax	57	0,02%	43	1,75%
Correo electrónico	1.474	0,60%	96	3,91%
Presencial	44	0,02%	20	0,81%
Formulario Web	244.514	99,10%	2.114	86,11%
TOTAL	246.743	100,00%	2.455	100,00%

1.2.2. Según su vía de remisión

CUADRO 6

Procedencia de las quejas según la vía de remisión en 2012

REMISIÓN DE QUEJAS	Número	%
Presentados directamente por el ciudadano	30.906	92,32
Por comisionados parlamentarios autonómicos	2.525	7,54
Por diversas entidades y organismos	47	0,14
TOTAL	33.478	100,00

CUADRO 7

Procedencia de las solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional según la vía de remisión en 2012

REMISIÓN DE SOLICITUDES DE RECURSO	Número	%
Presentados directamente por el ciudadano	246.197	99,78
Por comisionados parlamentarios autonómicos	546	0,22
TOTAL	246.743	100,00

CUADRO 8

Expedientes de queja recibidos de comisionados parlamentarios autonómicos durante 2012 y su comparativa con 2011

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

CUADRO 9

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

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

CUADRO10

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

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

1.2.3. Según su procedencia geográfica

a) De procedencia nacional

GRÁFICO 2

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



GRÁFICO 3

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



CUADRO11

Expedientes de queja de procedencia nacional distribuidos por provincias y comunidades autónomas.
Años 2012 y 2011

COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y PROVINCIAS	Número		%			
	2012	2011	Comunidad Autónoma		Total	
			2012	2011	2012	2011
PAÍS VASCO						
ARABA/ÁLAVA	174	129	22,28	24,07	0,53	0,61
GIPUZKOA	207	138	26,50	25,75	0,63	0,66
BIZKAIA	400	269	51,22	50,19	1,21	1,28
Total	781	536	100,00	100,00	2,36	2,55
CATALUÑA						
BARCELONA	3.010	1.769	76,30	74,74	9,10	8,41
GIRONA	320	230	8,11	9,72	0,97	1,09
LLEIDA	233	128	5,91	5,41	0,70	0,61
TARRAGONA	382	240	9,68	10,14	1,16	1,14
Total	3.945	2.367	100,00	100,00	11,93	11,25
GALICIA						
A CORUÑA	633	606	43,21	50,08	1,91	2,88
LUGO	154	143	10,51	11,82	0,47	0,68
OURENSE	141	96	9,62	7,93	0,43	0,46
PONTEVEDRA	537	365	36,66	30,17	1,62	1,73
Total	1.465	1.210	100,00	100,00	4,43	5,75
ANDALUCÍA						
ALMERÍA	276	192	6,46	6,91	0,83	0,91
CÁDIZ	562	345	13,15	12,42	1,70	1,64
CÓRDOBA	471	428	11,02	15,41	1,42	2,03
GRANADA	657	321	15,38	11,56	1,99	1,53
HUELVA	249	122	5,83	4,39	0,75	0,58
JAÉN	271	169	6,34	6,09	0,82	0,80
MÁLAGA	736	597	17,22	21,50	2,23	2,84
SEVILLA	1.051	603	24,60	21,71	3,18	2,87
Total	4.273	2.777	100,00	100,00	12,92	13,20
PRINCIPADO DE ASTURIAS						
Total	685	469	100,00	100,00	2,07	2,23

COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y PROVINCIAS	Número		%			
			Comunidad Autónoma		Total	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011
CANTABRIA						
Total	363	276	100,00	100,00	1,10	1,31
LA RIOJA						
Total	168	175	100,00	100,00	0,51	0,83
REGIÓN DE MURCIA						
Total	770	564	100,00	100,00	2,33	2,68
COMUNIDAD DE VALENCIA						
ALICANTE	1.083	1.200	33,24	40,61	3,27	5,70
CASTELLÓN	317	383	9,73	12,96	0,96	1,82
VALENCIA	1.858	1.372	57,03	46,43	5,62	6,52
Total	3.258	2.955	100,00	100,00	9,85	14,04
ARAGÓN						
HUESCA	141	101	16,91	17,88	0,43	0,48
TERUEL	79	58	9,47	10,27	0,24	0,28
ZARAGOZA	614	406	73,62	71,86	1,86	1,93
Total	834	565	100,00	100,00	2,52	2,69
CASTILLA LA MANCHA						
ALBACETE	488	153	23,78	20,40	1,48	0,73
CIUDAD REAL	435	147	21,20	19,60	1,32	0,70
CUENCA	130	38	6,34	5,07	0,39	0,18
GUADALAJARA	307	133	14,96	17,73	0,93	0,63
TOLEDO	692	279	33,72	37,20	2,09	1,33
Total	2.052	750	100,00	100,00	6,20	3,56
CANARIAS						
LAS PALMAS	544	338	54,40	49,93	1,64	1,61
SANTA CRUZ DE TENERIFE	456	339	45,60	50,07	1,38	1,61
Total	1.000	677	100,00	100,00	3,02	3,22
NAVARRA						
Total	380	215	100,00	100,00	1,15	1,02
EXTREMADURA						
BADAJOS	451	223	64,52	60,76	1,36	1,06
CÁCERES	248	144	35,48	39,24	0,75	0,68
Total	699	367	100,00	100,00	2,11	1,74
ILLES BALEARS						
Total	1.087	413	100,00	100,00	3,29	1,96

COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y PROVINCIAS	Número		%			
			Comunidad Autónoma		Total	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011
MADRID						
Total	8.813	5.183	100,00	100,00	26,65	24,63
CASTILLA Y LEÓN						
ÁVILA	142	85	6,19	6,53	0,43	0,40
BURGOS	234	192	10,20	14,75	0,71	0,91
LEÓN	313	304	13,64	23,35	0,95	1,44
PALENCIA	335	104	14,60	7,99	1,01	0,49
SALAMANCA	594	163	25,88	12,52	1,80	0,77
SEGOVIA	182	89	7,93	6,84	0,55	0,42
SORIA	60	36	2,61	2,76	0,18	0,17
VALLADOLID	347	273	15,12	20,97	1,05	1,30
ZAMORA	88	56	3,83	4,30	0,27	0,27
Total	2.295	1.302	100,00	100,00	6,94	6,19
CEUTA						
Total	40	34	100,00	100,00	0,12	0,16
MELILLA						
Total	50	70	100,00	100,00	0,15	0,33
SIN ORIGEN TERRITORIAL ESPECÍFICO						
Total	115	135	100,00	100,00	0,35	0,64
TOTAL GENERAL	33.073	21.040	100,00	100,00	100,00	100,00

CUADRO12

Expedientes de solicitud de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional de procedencia nacional distribuidos por provincias y comunidades autónomas. Años 2012 y 2011

COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y PROVINCIAS	Número		%			
			Comunidad Autónoma		Total	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011
PAÍS VASCO						
ARABA/ÁLAVA	2.455	13	22,96	29,55	1,00	0,54
GIPUZKOA	2.986	5	27,93	11,36	1,21	0,21
BIZKAIA	5.251	26	49,11	59,09	2,13	1,09
Total	10.692	44	100,00	100,00	4,33	1,84
CATALUÑA						
BARCELONA	24.565	53	77,17	72,60	9,96	2,21
GIRONA	3.006	8	9,44	10,96	1,22	0,33
LLEIDA	1.244	2	3,91	2,74	0,50	0,08
TARRAGONA	3.018	10	9,48	13,70	1,22	0,42
Total	31.833	73	100,00	100,00	12,90	3,05
GALICIA						
A CORUÑA	4.844	64	46,51	35,75	1,96	2,67
LUGO	1.156	39	11,10	21,79	0,47	1,63
OURENSE	966	17	9,28	9,50	0,39	0,71
PONTEVEDRA	3.449	59	33,12	32,96	1,40	2,47
Total	10.415	179	100,00	100,00	4,22	7,48
ANDALUCÍA						
ALMERÍA	3.171	12	7,44	2,29	1,29	0,50
CÁDIZ	6.194	51	14,54	9,73	2,51	2,13
CÓRDOBA	4.268	198	10,02	37,79	1,73	8,27
GRANADA	5.904	48	13,86	9,16	2,39	2,01
HUELVA	2.694	27	6,32	5,15	1,09	1,13
JAÉN	3.154	68	7,40	12,98	1,28	2,84
MÁLAGA	6.371	65	14,95	12,40	2,58	2,72
SEVILLA	10.847	55	25,46	10,50	4,40	2,30
Total	42.603	524	100,00	100,00	17,27	21,90
PRINCIPADO DE ASTURIAS						
Total	5.644	37	100,00	100,00	2,29	1,55
CANTABRIA						
Total	2.523	43	100,00	100,00	1,02	1,80

COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y PROVINCIAS	Número		%			
			Comunidad Autónoma		Total	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011
LA RIOJA						
Total	1.731	33	100,00	100,00	0,70	1,38
REGIÓN DE MURCIA						
Total	6.223	70	100,00	100,00	2,52	2,93
COMUNIDAD DE VALENCIA						
ALICANTE	6.796	133	29,14	33,59	2,76	5,56
CASTELLÓN	2.407	84	10,32	21,21	0,98	3,51
VALENCIA	14.118	179	60,54	45,20	5,72	7,48
Total	23.321	396	100,00	100,00	9,45	16,55
ARAGÓN						
HUESCA	1.685	9	16,43	12,50	0,68	0,38
TERUEL	840	6	8,19	8,33	0,34	0,25
ZARAGOZA	7.733	57	75,39	79,17	3,13	2,38
Total	10.258	72	100,00	100,00	4,16	3,01
CASTILLA LA MANCHA						
ALBACETE	2.638	43	23,68	25,60	1,07	1,80
CIUDAD REAL	2.932	26	26,32	15,48	1,19	1,09
CUENCA	1.125	17	10,10	10,12	0,46	0,71
GUADALAJARA	1.433	11	12,86	6,55	0,58	0,46
TOLEDO	3.011	71	27,03	42,26	1,22	2,97
Total	11.139	168	100,00	100,00	4,52	7,02
CANARIAS						
LAS PALMAS	4.985	34	55,82	17,53	2,02	1,42
SANTA CRUZ DE TENERIFE	3.945	160	44,18	82,47	1,60	6,69
Total	8.930	194	100,00	100,00	3,62	8,11
NAVARRA						
Total	4.724	19	100,00	100,00	1,92	0,79
EXTREMADURA						
BADAJOS	2.892	41	62,52	50,00	1,17	1,71
CÁCERES	1.734	41	37,48	50,00	0,70	1,71
Total	4.626	82	100,00	100,00	1,88	3,43
ILLES BALEARS						
Total	6.855	15	100,00	100,00	2,78	0,63
MADRID						
Total	48.765	250	100,00	100,00	19,77	10,45

COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y PROVINCIAS	Número		%			
			Comunidad Autónoma		Total	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011
CASTILLA Y LEÓN						
ÁVILA	1.060	17	6,89	9,29	0,43	0,71
BURGOS	2.568	36	16,68	19,67	1,04	1,50
LEÓN	2.287	31	14,86	16,94	0,93	1,30
PALENCIA	1.009	10	6,55	5,46	0,41	0,42
SALAMANCA	1.905	8	12,38	4,37	0,77	0,33
SEGOVIA	1.245	5	8,09	2,73	0,50	0,21
SORIA	613	1	3,98	0,55	0,25	0,04
VALLADOLID	3.881	55	25,21	30,05	1,57	2,30
ZAMORA	825	20	5,36	10,93	0,33	0,84
Total	15.393	183	100,00	100,00	6,24	7,65
CEUTA						
Total	307	1	100,00	100,00	0,12	0,04
MELILLA						
Total	407	10	100,00	100,00	0,16	0,42
SIN ORIGEN TERRITORIAL ESPECÍFICO						
Total	283	0	100,00		0,11	0,00
TOTAL GENERAL	246.672	2.393	100,00	100,00	100,00	100,00

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES
SECCIÓN CORTES GENERALES

CUADRO13				
Expedientes de queja y su distribución porcentual por comunidades autónomas. Años 2012 y 2011				
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	2012		2011	
	Número	%	Número	%
Comunidad de Madrid	8.813	26,65	5.183	24,63
Andalucía	4.273	12,92	2.777	13,20
Cataluña	3.945	11,93	2.367	11,25
Comunitat Valenciana	3.258	9,85	2.955	14,04
Comunidad de Castilla y León	2.295	6,94	1.302	6,19
Castilla-La Mancha	2.052	6,20	750	3,56
Galicia	1.465	4,43	1.210	5,75
Illes Balears	1.087	3,29	413	1,96
Canarias	1.000	3,02	677	3,22
Aragón	834	2,52	565	2,69
País Vasco	781	2,36	536	2,55
Región de Murcia	770	2,33	564	2,68
Extremadura	699	2,11	367	1,74
Principado de Asturias	685	2,07	469	2,23
Comunidad Foral de Navarra	380	1,15	215	1,02
Cantabria	363	1,10	276	1,31
La Rioja	168	0,51	175	0,83
Ciudad A. de Melilla	50	0,15	70	0,33
Ciudad A. de Ceuta	40	0,12	34	0,16
* Sin origen territorial específico	115	0,35	135	0,64
TOTAL	33.073	100,00	21.040	100,00

* Quejas recibidas por correo electrónico, en el que no se determina su origen o procedencia.

CUADRO14				
Expedientes de solicitud de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional y su distribución porcentual por comunidades autónomas. Años 2012 y 2011				
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	2012		2011	
	Número	%	Número	%
Comunidad de Madrid	48.765	19,77	250	10,45
Andalucía	42.603	17,27	524	21,90
Cataluña	31.833	12,90	73	3,05
Comunitat Valenciana	23.321	9,45	396	16,55
Comunidad de Castilla y León	15.393	6,24	183	7,65
Castilla-La Mancha	11.139	4,52	168	7,02
País Vasco	10.692	4,33	44	1,84
Galicia	10.415	4,22	179	7,48
Aragón	10.258	4,16	72	3,01
Canarias	8.930	3,62	194	8,11
Illes Balears	6.855	2,78	15	0,63
Región de Murcia	6.223	2,52	70	2,93
Principado de Asturias	5.644	2,29	37	1,55
Comunidad Foral de Navarra	4.724	1,92	19	0,79
Extremadura	4.626	1,88	82	3,43
Cantabria	2.523	1,02	43	1,80
La Rioja	1.731	0,70	33	1,38
Ciudad A. de Melilla	407	0,16	10	0,42
Ciudad A. de Ceuta	307	0,12	1	0,04
* Sin origen territorial específico	283	0,11	0	0,00
TOTAL	246.672	100,00	2.393	100,00


* Quejas recibidas por correo electrónico, en el que no se determina su origen o procedencia.

b) De procedencia extranjera

CUADRO15					
Expedientes de queja procedentes del extranjero distribuidas por países. Años 2012 y 2011					
PAÍSES DE PROCEDENCIA		2012	2011	PAÍSES DE PROCEDENCIA	
	Afganistán		1		Islandia
	Alemania	15	29		Israel
	Argelia	2	2		Italia
	Argentina	34	30		Japón
	Australia	1	4		Kenia
	Austria	3	1		Letonia
	Bélgica	9	12		Luxemburgo
	Belice	1			Marruecos
	Bolivia	3	1		México
	Bosnia-Herzegovina	1			Moldavia
	Brasil	15	6		Nicaragua
	Bulgaria	1			Noruega
	Camerún	1			Omán
	Canadá	3	4		Pakistán
	Chile	2	3		Panamá
	China	2	1		Paraguay
	Chipre		1		Perú
	Colombia	23	13		Polonia
	Costa Rica	5	2		Portugal
	Cuba	30	30		Principado de Andorra
	Dinamarca	1			Puerto Rico
	Ecuador	2	5		Qatar
	El Salvador	1	1		Reino Unido
	Emiratos Árabes Unidos	1			República Checa
	Estados Unidos	41	22		República Dominicana
	Etiopía	1			Rumanía
	Filipinas	1			Rusia
	Finlandia	2	1		Serbia
	Francia	41	28		Sri Lanka
	Grecia	2	1		Sudáfrica
	Guatemala	2	1		Suecia
	Guinea Ecuatorial	2			Suiza
	Holanda	6	9		Turquía
	Honduras	1			Ucrania
	India	1			Uruguay
	Indonesia	1			Venezuela
	Irán	2	1	TOTAL	TOTAL
	Irlanda	4	1		405
					380

CUADRO16

Expedientes de solicitud de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional procedentes del extranjero distribuidas por países. Años 2012 a 2011

PAÍSES DE PROCEDENCIA	2012	2011	PAÍSES DE PROCEDENCIA	2012	2011
 Afganistán	1		 México	1	
 Alemania	5	1	 Nicaragua	1	
 Argentina		1	 Níger	1	
 Australia	2		 Nueva Zelanda	1	
 Bélgica	2	1	 Perú	1	
 Bolivia		1	 Polonia	1	
 Brasil	5		 Principado de Andorra	8	
 Chile	1		 Qatar	1	
 Colombia	1		 Reino Unido	5	1
 Dinamarca	1		 Rumanía	1	
 Ecuador	1		 Singapur	1	
 Estados Unidos		2	 Siria	1	
 Etiopía	1		 Sudáfrica	1	
 Francia	9	7	 Suecia		2
 Gabón	2		 Suiza		22
 Holanda	3	1	 Tailandia	1	
 India	1		 Turquía	1	
 Italia		21	 Uruguay	2	2
 Macedonia	1		 Zimbabwe	1	
 Marruecos	5		TOTAL	71	62
 Mauritania	1				

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SECCIÓN CORTES GENERALES

1.3. Clasificación de los expedientes por sectores de actividad administrativa

CUADRO 17						
Expedientes. Distribución por áreas de gestión y sectores. Año 2012						
ÁREAS Y SECTORES	Queja		Oficio	Solicitudes de recurso		Total
	Individuales	Agrupados		Individuales	Agrupados	
SEGURIDAD Y JUSTICIA						
Administración de Justicia	1.285	1.247	26	6	2.246	4.810
Seguridad ciudadana y vial	932	3	4			939
Administración penitenciaria	476		37			513
Interior	390	67	14			471
En estudio (a 31 Dic.)	223			10		233
Víctimas de delitos	49					49
Derecho de asociación, régimen electoral y estadística	42					42
Fedatarios públicos	13					13
Defensa	7					7
Registro general de penados y rebeldes	6					6
Total	3.423	1.317	81	16	2.246	7.083
MIGRACIONES E IGUALDAD DE TRATO						
Extranjería e inmigración	905		35			940
Registro civil y de parejas de hecho	545					545
Asuntos exteriores	76					76
Racismo y xenofobia	75		1			76
En estudio (a 31 Dic.)	72					72
Presos españoles en el extranjero	37		2			39
Igualdad de trato	24					24
Emigración	23					23
Libertad religiosa	14					14
Menores y familias	5					5
Total	1.776		38			1.814

ÁREAS Y SECTORES	Queja		Oficio	Solicitudes de recurso		Total
	Individuales	Agrupados		Individuales	Agrupados	
ECONOMÍA Y HACIENDA						
Ordenación económica	2.137		9	5		2.151
Haciendas y tributos	1.073		3	35		1.111
Telecomunicaciones y servicios postales	676		24			700
Infraestructuras y transporte	492		4			496
Industria, energía y comercio	365		1			366
Agricultura, ganadería y pesca	24	149				173
En estudio (a 31 Dic.)	53			2		55
Registro de la propiedad	5					5
Total	4.825	149	41	42		5.057
EMPLEO EDUCACIÓN Y CULTURA						
Funcionarios, personal laboral y estatutario de la Administración General del Estado, de la Seguridad Social, de las CC. AA. y de las Corporaciones Locales	984	8.238	1	43	243.829	253.095
Educación	879	133	23	14		1.049
Medios de comunicación	116	717				833
Trabajo y Seguridad Social	250	464		19		733
En estudio (a 31 Dic.)	417			1		418
Personal de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad	169	208	3			380
Otras materias	164			1		165
Protección de datos y propiedad intelectual	82		1	2		85
Cultura y deporte	57					57
Jueces y Magistrados, Fiscales y personal al servicio de la Administración de Justicia y de Instituciones Penitenciarias	47					47
Procedimiento administrativo, responsabilidad patrimonial y publicaciones oficiales	7					7
Total	3.172	9.760	28	80	243.829	256.869

ÁREAS Y SECTORES	Queja		Oficio	Solicitudes de recurso		Total
	Individuales	Agrupados		Individuales	Agrupados	
SANIDAD Y POLÍTICA SOCIAL						
Vivienda	1.128	1.209	2	1		2.340
Sanidad	779	893	2	9	73	1.756
Política social	880		25	3	402	1.310
Trabajo y Seguridad Social	980	97		3		1.080
En estudio (a 31 Dic.)	610		1	4	35	650
Consumo	167					167
Total	4.544	2.199	30	20	510	7.303
MEDIOAMBIENTE Y URBANISMO						
Medio ambiente	611	886	8			1.505
Urbanismo y vivienda	459	24	15			498
Organización y régimen jurídico de las Corporaciones Locales	238					238
En estudio (a 31 Dic.)	87					87
Ordenación y planificación territorial	8					8
Total	1.403	910	23			2.336
UNIDAD MNP						
Depósitos municipales de detenidos			58			58
Cuerpo Nacional de Policía			25			25
Centros de menores			22			22
Instituciones Penitenciarias			9			9
Policías autonómicas			8			8
Guardia Civil			6			6
Fuerzas Armadas			1			1
Igualdad de trato			1			1
Total			130			130
TOTAL GENERAL	19.143	14.335	371	158	246.585	280.592

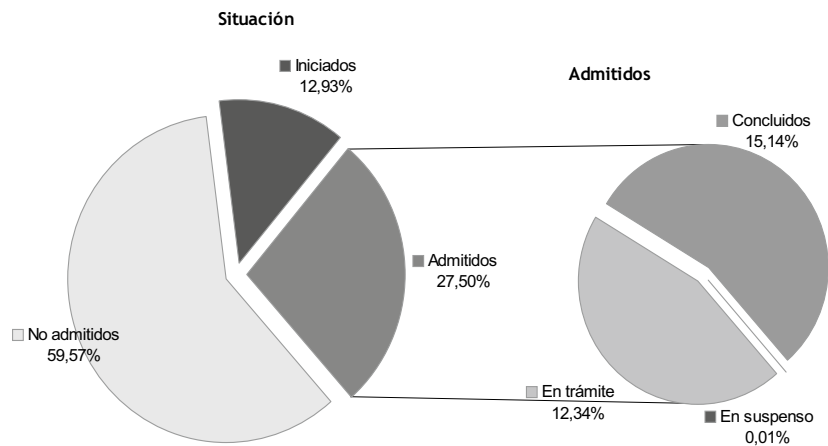
BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SECCIÓN CORTES GENERALES

2. ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES

CUADRO 18											
Situación de los expedientes de queja y de investigación de oficio en 2012											
SITUACIÓN			Individuales		Agrupados		Oficio		Total		
			Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
■	Admitidos	■	En trámite	3.636	18,99	285	1,99	257	69,27	4.178	12,34
		■	Concluidos	2.705	14,13	2.327	16,23	94	25,34	5.126	15,14
		■	En suspenso	2	0,01			1	0,27	3	0,01
		■	Total	6.343	33,13	2.612	18,22	352	94,88	9.307	27,50
■	No admitidos			9.996	52,22	10.168	70,93			20.164	59,57
		■	Total	9.996	52,22	10.168	70,93			20.164	59,57
■	En estudio (a 31 Dic.)		Iniciados	1.971	10,30	1.555	10,85	19	5,12	3.545	10,47
			Pendiente de contestación del interesado								
				833	4,35					833	2,46
		■	Total	2.804	14,65	1.555	10,85	19	5,12	4.378	12,93
TOTAL GENERAL				19.143	100,00	14.335	100,00	371	100,00	33.849	100,00

GRAFICO 4
Distribución porcentual de los expedientes de queja e investigaciones de oficio según su situación de tramitación



CUADRO 19

Situación de los expedientes de solicitud de recurso ante el Tribunal Constitucional en 2012			
SITUACIÓN	Individuales	Agrupados	Total
No interpuestos	141	244.289	244.430
En estudio (a 31 Dic.)	17	2.296	2.313
TOTAL	158	246.585	246.743

CUADRO 20

Detalle de los expedientes de solicitud de recurso ante el Tribunal Constitucional que han generado recomendaciones por el Defensor del Pueblo

EXPEDIENTES Normativa afectada	Número de solicitudes	Número de Recomendaciones	Administraciones a la que se dirige
Agrupados			
Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.	73	5	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, con respecto a las medidas de contención de gastos de personal relativas a las retribuciones del personal al servicio del sector público	243.683	2	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
Modificación de la Ley de Dependencia en materia de prestaciones, atrasos y protección de los cuidadores no profesionales	402	2	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad Ministerio de Empleo y Seguridad Social
Individuales			
Beneficiarios de la Renta Activa de Inserción, plantea su disconformidad con la modificación efectuada en la normativa de dicha renta que parece impedir la salida del territorio nacional [Art. 2.1.b) del Real 1369/2006 en la redacción dada por el Art. 21 del Real Decreto-ley 20/2012	3	1	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
TOTAL GENERAL	244.161	10	

2.1. EXPEDIENTES DE QUEJA INDIVIDUALES

CUADRO 21	
Expedientes de queja individual. Motivos de no admisión en 2012	
MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	Número
Sin indicios de irregularidad administrativa	3.041
Varios motivos de no admisión concurrentes	1.614
Falta de actuación administrativa previa	1.418
Otros motivos por los que no es competente el Defensor	1.019
Intervención judicial	760
Sin contestación a solicitud ampliación de datos	514
Conflicto particular ajeno a la Administración	410
Sentencia firme	223
Sólo se solicita información	173
Resuelto sin intervención del Defensor	153
Sólo se envía información	132
Carencia de fundamentos	122
Intervención de Comisionado parlamentario autonómico	92
Sin actividad de los poderes públicos	80
Desistimiento	56
Inexistencia de interés legítimo	46
Disconformidad con la legislación vigente	45
Plazo superior a un año	32
Autoridad administrativa en asuntos de su competencia	18
Inexistencia de pretensión	15
No se cumplen los requisitos para la admisión del recurso	11
Imposibilidad de contactar con el interesado	11
Perjuicios a terceros	5
Sin contestación a defecto subsanable	5
Interferencia en el mando Defensa Nacional	1
TOTAL	9.996

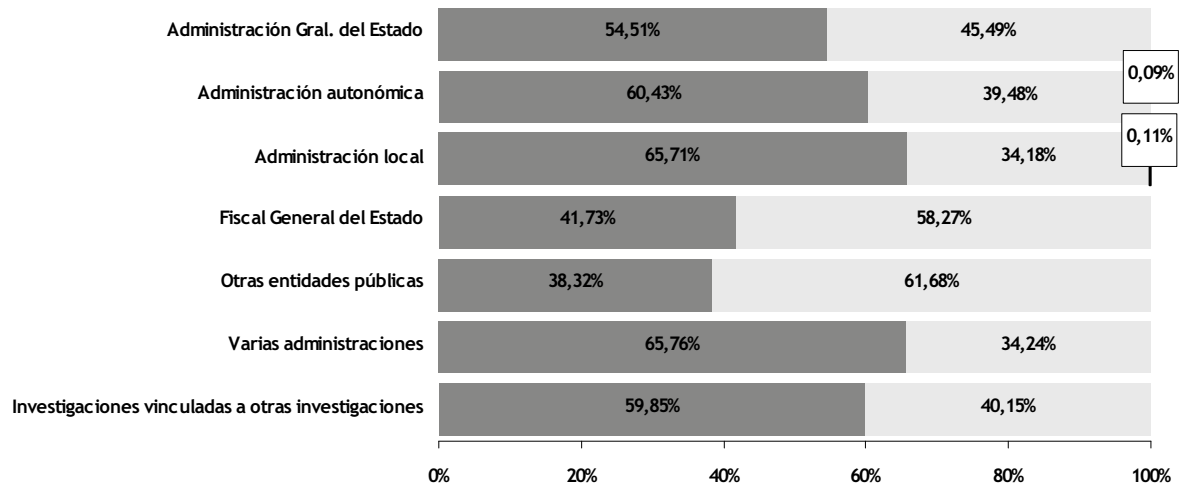
CUADRO 22

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

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

GRAFICO 5

Expedientes de queja individual admitidos. Distribución porcentual de los tramitados ante la Administración en 2012



CUADRO 23

Expedientes de queja individual admitidos. Número de los tramitados ante la Administración General del Estado en 2012

MINISTERIOS	En trámite	Concluidos	Total
Presidencia del Gobierno	1		1
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	97	96	193
Ministerio de Defensa	11	2	13
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	200	145	345
Ministerio del Interior	191	251	442
Ministerio de Fomento	364	369	733
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	37	120	157
Ministerio de Empleo y Seguridad Social	177	170	347
*Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	1		1
Ministerio de Industria, Energía y Turismo	38	31	69
Ministerio de Justicia	203	72	275
Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	25	76	101
Ministerio de la Presidencia	4	2	6
Ministerio de Economía y Competitividad	314	52	366
Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	58	55	113
*Ministerio de Trabajo e Inmigración		2	2
Administración periférica	75	120	195
Varios departamentos ministeriales	136	49	185
TOTAL	1.932	1.612	3.544

* Ministerios con cambio de competencias durante el año 2012

CUADRO 24

Expedientes de queja individual admitidos. Número de los tramitados ante las administraciones autonómicas en 2012

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	En trámite	Concluidos	En suspenso	Total
Cataluña	45	17		62
País Vasco	1	2		3
Galicia	14	14		28
Cantabria	13	4		17
Principado de Asturias	8	8		16
Andalucía	53	31		84
Región de Murcia	14	5		19
Aragón	4	19		23
Castilla-La Mancha	114	100		214
Comunitat Valenciana	78	26		104
La Rioja	1	2		3
Extremadura	12	8		20
Canarias	20	8		28
Comunidad de Castilla y León	28	25		53
Illes Balears	14	4		18
Comunidad de Madrid	218	143	1	362
Comunidad Foral de Navarra	3	1		4
Ciudad A. de Ceuta	1	2		3
Ciudad A. de Melilla	3			3
Varias CC.AA. concernidas	8	7		15
TOTAL	652	426	1	1.079

CUADRO 25

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

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

CUADRO 26

Expedientes de queja individual admitidos y concluidos. Detalle de los tipos de conclusión ante la Administración General del Estado en 2012

MINISTERIOS	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	56	23	4	13	96
Ministerio de Defensa	1			1	2
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	52	67		26	145
Ministerio del Interior	119	39	58	35	251
Ministerio de Fomento	87	276	1	5	369
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	23	46	44	7	120
Ministerio de Empleo y Seguridad Social	98	49	6	17	170
Ministerio de Industria, Energía y Turismo	28	1		2	31
Ministerio de Justicia	22	36	4	10	72
Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	8			68	76
Ministerio de la Presidencia		2			2
Ministerio de Economía y Competitividad	35	10	1	6	52
Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	6	4	37	8	55
*Ministerio de Trabajo e Inmigración				2	2
Administración periférica	45	41		34	120
Varios departamentos ministeriales	18	17	2	12	49
TOTAL	598	611	157	246	1.612

* Ministerios con cambio de competencias durante el año 2012

CUADRO 27

Expedientes de queja individual admitidos y concluidos. Detalle de los tipos de conclusión ante las administraciones autonómicas en 2012

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
Cataluña	6	3	2	6	17
País Vasco	1	1			2
Galicia	5	3		6	14
Cantabria		2		2	4
Principado de Asturias	5	3			8
Andalucía	10	6	6	9	31
Región de Murcia	2	2		1	5
Aragón	3	1		15	19
Castilla-La Mancha	33	25	4	38	100
Comunitat Valenciana	6	15		5	26
La Rioja	1			1	2
Extremadura	2	3		3	8
Canarias	4	2		2	8
Comunidad de Castilla y León	12	5	5	3	25
Illes Balears	1	2	1		4
Comunidad de Madrid	49	68	1	25	143
Comunidad Foral de Navarra				1	1
Ciudad A. de Ceuta	1			1	2
Varias CC.AA. concernidas	3	2		2	7
TOTAL	144	143	19	120	426

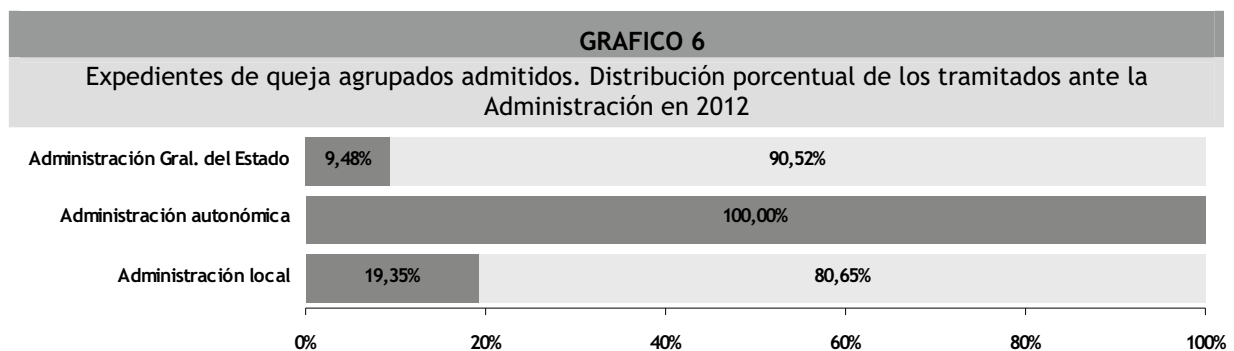
BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SECCIÓN CORTES GENERALES

2.2. EXPEDIENTES DE QUEJA AGRUPADOS

CUADRO 28	
Expedientes de queja agrupados. Motivos de no admisión en 2012	
MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	Número
Varios motivos de no admisión concurrentes	6.374
Disconformidad con la legislación vigente	1.836
Sin indicios de irregularidad administrativa	1.594
Falta de actuación administrativa previa	246
Sólo se envía información	78
Resuelto sin intervención del Defensor	40
TOTAL	10.168

CUADRO 29			
Expedientes de queja agrupados admitidos. Número de los tramitados ante la Administración en 2012			
ADMINISTRACIONES	□	■	Total
	En trámite	Concluidos	
Administración Gral. del Estado	241	2.302	2.543
Administración autonómica	38		38
Administración local	6	25	31
TOTAL	285	2.327	2.612



CUADRO 30			
Expedientes de queja agrupados admitidos. Número de los tramitados ante la Administración General del Estado en 2012			
MINISTERIOS	En trámite	Concluidos	Total
Ministerio del Interior	64	211	275
Ministerio de Fomento		1.112	1.112
Ministerio de Justicia	20		20
Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente		879	879
*Ministerio de Trabajo e Inmigración		100	100
Varios departamentos ministeriales	157		157
TOTAL	241	2.302	2.543

* Ministerios con cambio de competencias durante el año 2012

CUADRO 31		
Expedientes de queja agrupados admitidos. Número de los tramitados ante la administración autonómica en 2012		
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	En trámite	Total
Comunidad de Castilla y León	2	2
Comunidad de Madrid	36	36
TOTAL	38	38

CUADRO 32				
Expedientes de queja agrupados admitidos y concluidos: Tipos de conclusión según administraciones en 2012				
ADMINISTRACIONES	Se subsana	No se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
Administración Gral. del Estado	1.115		1.187	2.302
Administración local		1	24	25
TOTAL	1.115	1	1.211	2.327

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

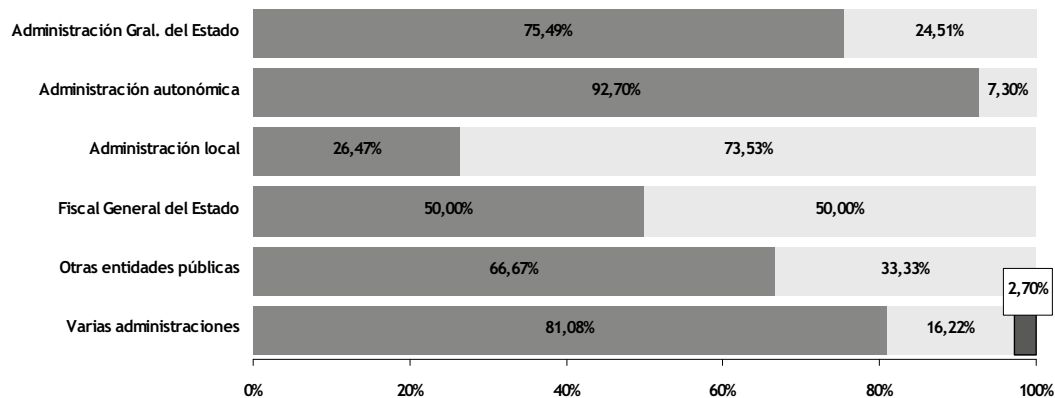
SECCIÓN CORTES GENERALES

CUADRO 33			
Expedientes de queja agrupados admitidos y concluidos: Detalle de los tipos de conclusiones ante la Administración General del Estado en 2012			
MINISTERIOS	Se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
Ministerio del Interior	3	208	211
Ministerio de Fomento	1.112		1.112
Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente		879	879
*Ministerio de Trabajo e Inmigración		100	100
TOTAL	1.115	1.187	2.302

2.3. EXPEDIENTES DE INVESTIGACIÓN DE OFICIO

CUADRO 34				
Expedientes de investigación de oficio. Iniciados y tramitados ante la Administración en 2012				
ADMINISTRACIONES	En trámite	Concluidos	En suspenso	Total
Administración Gral. del Estado	77	25		102
Administración autonómica	127	10		137
Administración local	18	50		68
Fiscal General del Estado	1	1		2
Otras entidades públicas	4	2		6
Varias administraciones	30	6	1	37
TOTAL	257	94	1	352

GRAFICO 7
Expedientes de investigación de oficio. Distribución porcentual de los iniciados y tramitados ante la Administración en 2012



SECCIÓN CORTES GENERALES

CUADRO 35			
Expedientes de investigación de oficio. Iniciados y tramitados ante la Administración General del Estado en 2012			
MINISTERIOS	En trámite	Concluidos	Total
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	2	2	4
Ministerio de Defensa	2		2
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	3	1	4
Ministerio del Interior	45	19	64
Ministerio de Fomento	5	1	6
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	1	1	2
Ministerio de Empleo y Seguridad Social	3		3
Ministerio de Industria, Energía y Turismo	3		3
Ministerio de Justicia	6	1	7
Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	1		1
Ministerio de la Presidencia	1		1
Ministerio de Economía y Competitividad	3		3
Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	1		1
Varios departamentos ministeriales	1		1
TOTAL	77	25	102

CUADRO 36			
Expedientes de investigación de oficio. Iniciados y tramitados ante las administraciones autonómicas en 2012			
COMUNIDADES Y CIUDADES AUTÓNOMAS	En trámite	Concluidos	Total
Cataluña	11	1	12
País Vasco	8		8
Galicia	6		6
Cantabria	6		6
Principado de Asturias	6		6
Andalucía	8	2	10
Región de Murcia	6		6
Aragón	6		6
Castilla-La Mancha	6		6
Comunitat Valenciana	8	2	10
La Rioja	6		6
Extremadura	6		6
Canarias	7		7
Comunidad de Castilla y León	5	1	6
Illes Balears	4	1	5
Comunidad de Madrid	10	2	12
Comunidad Foral de Navarra	8		8
Ciudad A. de Ceuta	5		5
Ciudad A. de Melilla	4	1	5
Varias CC.AA. concernidas	1		1
TOTAL	127	10	137

CUADRO 37					
Expedientes de investigación de oficio concluidos. Tipos de conclusión según administraciones en 2012					
ADMINISTRACIONES	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
Administración Gral. del Estado	12	5	2	6	25
Administración autonómica	2	4		4	10
Administración local	1			49	50
Fiscal General del Estado	1				1
Otras entidades públicas				2	2
Varias administraciones	5			1	6
TOTAL	21	9	2	62	94

CUADRO 38					
Expedientes de investigación de oficio concluidos. Detalle de los tipos de conclusión ante la Administración General del Estado en 2012					
MINISTERIOS	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	2				2
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas			1		1
Ministerio del Interior	8	5	1	5	19
Ministerio de Fomento	1				1
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte				1	1
Ministerio de Justicia	1				1
TOTAL	12	5	2	6	25

CUADRO 39				
Expedientes de investigación de oficio concluidos. Detalle de los tipos de conclusión ante las administraciones autonómicas en 2012				
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Actuación correcta	Se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
Cataluña			1	1
Andalucía			1	2
Comunitat Valenciana		1	1	2
Comunidad de Castilla y León			1	1
Illes Balears			1	1
Comunidad de Madrid		1	1	2
Ciudad A. de Melilla			1	1
TOTAL	2	4	4	10

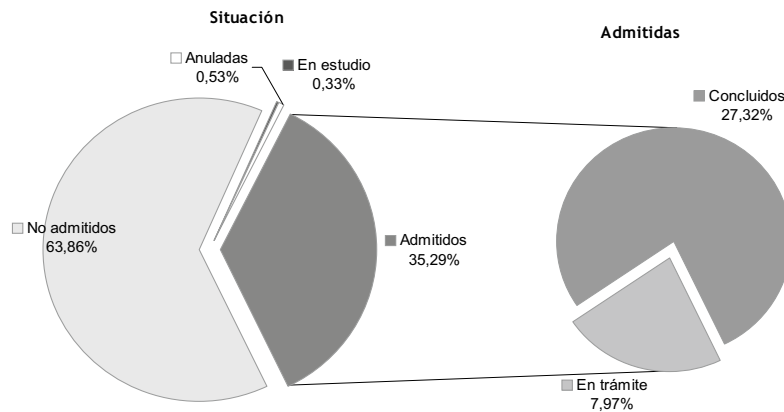
BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SECCIÓN CORTES GENERALES

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

CUADRO 40									
Situación de los expedientes que se encontraban pendientes al finalizar el año 2011									
SITUACIÓN		Individuales		Agrupados		Oficio		Total	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Admitidos	En trámite	106	7,29	2	4,35	13	48,15	121	7,97
	Concluidos	360	24,74	44	95,65	11	40,74	415	27,32
	Total	466	32,03	46	100,00	24	88,89	536	35,29
No admitidos		970	66,67					970	63,86
	Total	970	66,67					970	63,86
En estudio (a 31 Dic.)		5	0,34					5	0,33
	Total	5	0,34					5	0,33
Anuladas		5	0,34			3	11,11	8	0,53
	Total	5	0,34			3	11,11	8	0,53
TOTAL		1.455	100,00	46	100,00	27	100,00	1.519	100,00

GRAFICO 8
Distribución porcentual de los expedientes del 2011 que se encontraban pendientes al finalizar el año, según su situación de tramitación



CUADRO 41

Situación de los expedientes de solicitud de recurso ante el Tribunal Constitucional que se encontraban pendientes al finalizar el año 2011

SITUACIÓN	Individuales	Agrupados	Total
No interpuestos	9		9
TOTAL	9		9

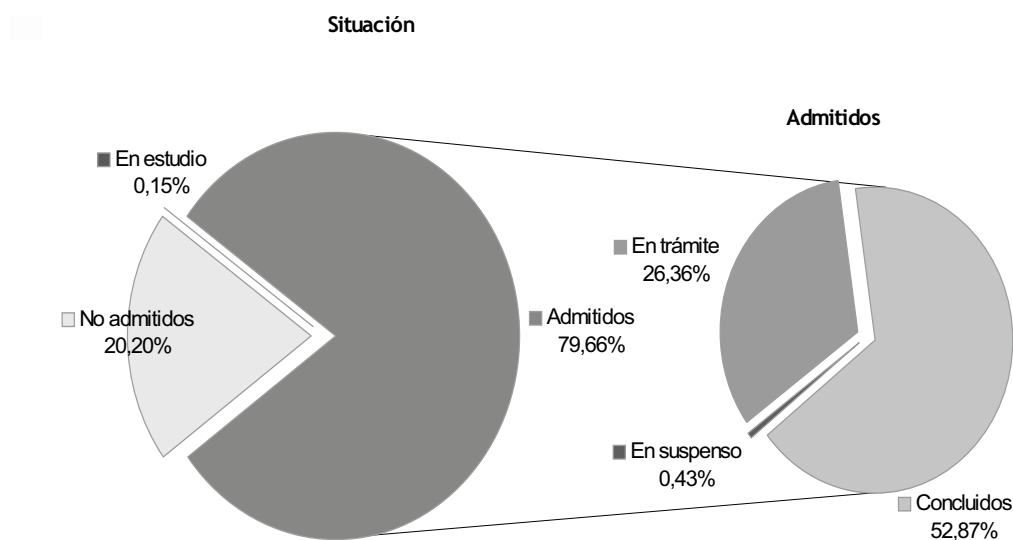
CUADRO 42

Situación de los expedientes de años anteriores

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

GRAFICO 9

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



CUADRO 43			
Situación de los expedientes de solicitud de recurso ante el Tribunal Constitucional años anteriores			
SITUACIÓN	Individuales	Agrupados	Total
No interpuestos	106	1.699	1.805
TOTAL	106	1.699	1.805

CUADRO 44	
Expedientes de años anteriores. Motivos de no admisión en 2012	
MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	Número
Sin indicios de irregularidad administrativa	595
Sin contestación a solicitud ampliación de datos	400
Varios motivos de no admisión concurrentes	275
Intervención judicial	237
Falta de actuación administrativa previa	204
Otros motivos por los que no es competente el Defensor	152
Sentencia firme	57
Conflicto particular ajeno a la Administración	50
Resuelto sin intervención del Defensor	41
Sólo se solicita información	38
Intervención de Comisionado parlamentario autonómico	33
Sólo se envía información	32
Carencia de fundamentos	23
Inexistencia de pretensión	18
Sin actividad de los poderes públicos	11
Inexistencia de interés legítimo	11
Plazo superior a un año	9
Desistimiento	9
Autoridad administrativa en asuntos de su competencia	2
No se cumplen los requisitos para la admisión del recurso	2
Perjuicios a terceros	1
Sin contestación a defecto subsanable	1
Imposibilidad de contactar con el interesado	1
TOTAL	2.202

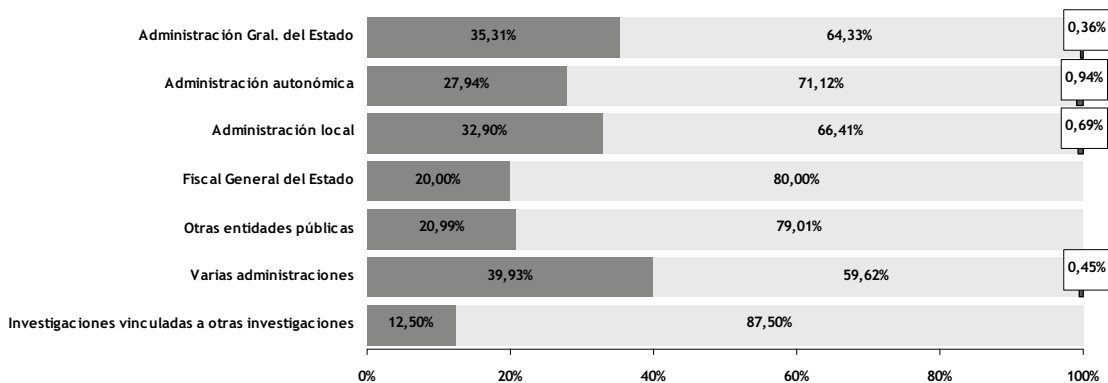
CUADRO 45

Expedientes de años anteriores admitidos: Número de los tramitados ante la Administración en 2012

ADMINISTRACIÓN	En trámite	Concluidos	En suspenso	Total
Administración Gral. del Estado	1.486	2.707	15	4.208
Administración autonómica	592	1.507	20	2.119
Administración local	379	765	8	1.152
Fiscal General del Estado	45	180		225
Otras entidades públicas	17	64		81
Varias administraciones	353	527	4	884
Investigaciones vinculadas a otras investigaciones	2	14		16
TOTAL	2.874	5.764	47	8.685

GRAFICO 10

Expedientes de años anteriores admitidos. Distribución porcentual de los tramitados ante la Administración en 2012



CUADRO 46				
Expedientes de años anteriores admitidos. Número de los tramitados ante la Administración General del Estado en 2012				
MINISTERIOS	En trámite	Concluidos	En suspenso	Total
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	29	188		217
*Ministerio de Ciencia e Innovación		1		1
*Ministerio de Cultura		1		1
Ministerio de Defensa	3	18		21
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	45	295		340
Ministerio del Interior	152	560	8	720
*Ministerio de Economía y Hacienda		1		1
*Ministerio de Educación		1		1
Ministerio de Fomento	297	401	2	700
*Ministerio de Educación, Política Social y Deporte		1		1
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	3	147		150
Ministerio de Empleo y Seguridad Social	14	139	1	154
*Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	388	3		391
Ministerio de Industria, Energía y Turismo	5	14		19
Ministerio de Justicia	103	273	1	377
Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	12	39		51
*Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino		2		2
* Ministerio de Política Territorial y Administración Pública		1		1
Ministerio de la Presidencia	25		1	26
Ministerio de Economía y Competitividad	1	35		36
Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	1	9		10
*Ministerio de Sanidad y Política Social e Igualdad		1		1
*Ministerio de Trabajo e Inmigración		137		137
Administración periférica	193	134	1	328
Varios departamentos ministeriales	215	306	1	522
TOTAL	1.486	2.707	15	4.208

* Ministerios con cambio de competencias durante el año 2012

CUADRO 47

Expedientes de años anteriores admitidos. Número de los tramitados ante las administraciones autonómicas en 2012

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	En trámite	Concluidos	En suspenso	Total
Cataluña	372	51	1	424
País Vasco	2	13	1	16
Galicia	4	47	1	52
Cantabria	10	19	1	30
Principado de Asturias	4	12	1	17
Andalucía	11	50	2	63
Región de Murcia	11	15	1	27
Aragón	6	18	1	25
Castilla-La Mancha	15	29	1	45
Comunitat Valenciana	16	70	1	87
La Rioja	2	9	1	12
Extremadura	3	23	1	27
Canarias	10	27	1	38
Comunidad de Castilla y León	4	35	1	40
Illes Balears	2	26		28
Comunidad de Madrid	111	1.031	2	1.144
Comunidad Foral de Navarra	4	11	1	16
Ciudad A. de Ceuta	2	5	1	8
Ciudad A. de Melilla	2	6	1	9
Varias CC.AA. concernidas	1	10		11
TOTAL	592	1.507	20	2.119

CUADRO 48

Expedientes de años anteriores admitidos y concluidos. Tipos de conclusión según administraciones en 2012

ADMINISTRACIONES	Actuación correcta	Se		Otros tipos de conclusión	Total
		subsana	No se subsana		
Administración Gral. del Estado	927	746	245	789	2.707
Administración autonómica	212	1.094	57	144	1.507
Administración local	255	304	61	145	765
Fiscal General del Estado	86	24	10	60	180
Otras entidades públicas	38	6	8	12	64
Varias administraciones	138	133	60	196	527
Investigaciones vinculadas a otras investigaciones		1		13	14
TOTAL	1.656	2.308	441	1.359	5.764

CUADRO 49

Expedientes de años anteriores admitidos y concluidos. Detalle de los tipos de conclusión ante la Administración General del Estado en 2012

MINISTERIOS	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	70	57	16	45	188
*Ministerio de Ciencia e Innovación	1				1
*Ministerio de Cultura	1				1
Ministerio de Defensa	6	5		7	18
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	93	100	13	89	295
Ministerio del Interior	236	70	128	126	560
*Ministerio de Economía y Hacienda				1	1
*Ministerio de Educación				1	1
Ministerio de Fomento	162	117	11	111	401
*Ministerio de Educación, Política Social y Deporte	1				1
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	23	50	11	63	147
Ministerio de Empleo y Seguridad Social	52	56	5	26	139
*Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	2	1			3
Ministerio de Industria, Energía y Turismo	11	2	1		14
Ministerio de Justicia	63	137	17	56	273
Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	19	8	4	8	39
*Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino	2				2
* Ministerio de Política Territorial y Administración Pública	1				1
Ministerio de Economía y Competitividad	10	13	1	11	35
Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	3	2	1	3	9
*Ministerio de Sanidad y Política Social e Igualdad				1	1
*Ministerio de Trabajo e Inmigración				137	137
Administración periférica	53	44	10	27	134
Varios departamentos ministeriales	118	84	27	77	306
TOTAL	927	746	245	789	2.707

* Ministerios con cambio de competencias durante el año 2012

CUADRO 50					
Expedientes de años anteriores admitidos y concluidos. Detalle de los tipos de conclusión ante las administraciones autonómicas en 2012					
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
Cataluña	21	13	5	12	51
País Vasco	6	2	2	3	13
Galicia	12	15	2	18	47
Cantabria	7	7	1	4	19
Principado de Asturias	6	3	2	1	12
Andalucía	18	18	6	8	50
Región de Murcia	4	7	2	2	15
Aragón	6	3	4	5	18
Castilla-La Mancha	8	13	2	6	29
Comunitat Valenciana	22	32	6	10	70
La Rioja	4	4		1	9
Extremadura	8	8	1	6	23
Canarias	6	8	3	10	27
Comunidad de Castilla y León	13	9	9	4	35
Illes Balears	9	11	1	5	26
Comunidad de Madrid	49	930	9	43	1.031
Comunidad Foral de Navarra	7	2		2	11
Ciudad A. de Ceuta	2	2	1		5
Ciudad A. de Melilla	2	1	1	2	6
Varias CC.AA. concernidas	2	6		2	10
TOTAL	212	1.094	57	144	1.507

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

4.1. RESOLUCIONES FORMULADAS DURANTE EL AÑO 2012

CUADRO 51				
Resoluciones formuladas durante 2012				
RESOLUCIONES	Admitidas	Rechazadas	Pendientes	Total
Recomendaciones	60	21	112	193
Sugerencias	64	32	104	200
Recordatorios de deberes legales				141
Advertencias				14
TOTAL	124	53	216	548

CUADRO 52				
Recomendaciones por administración de destino a 31 de diciembre de 2012				
ADMINISTRACIONES	Admitidas	Rechazadas	Pendientes	Total
Administración Gral. del Estado	30	13	62	105
Administración autonómica	19	5	32	56
Administración local	8	1	12	21
Fiscal General del Estado			1	1
Otras entidades públicas	3	2	5	10
TOTAL	60	21	112	193

CUADRO 53				
Sugerencias por administración de destino a 31 de diciembre de 2012				
ADMINISTRACIONES	Admitidas	Rechazadas	Pendientes	Total
Administración Gral. del Estado	29	13	31	73
Administración autonómica	13	8	22	43
Administración local	21	10	48	79
Otras entidades públicas	1	1	3	5
TOTAL	64	32	104	200

CUADRO 54	
Recordatorios de deberes legales formulados en el año 2012, por Administración de destino	
ADMINISTRACIONES	Total
Administración Gral. del Estado	43
Administración autonómica	29
Administración local	66
Otras entidades públicas	3
TOTAL	141

CUADRO 55	
Advertencias formuladas en el año 2012 por Administración de destino	
ADMINISTRACIONES	Total
Administración Gral. del Estado	2
Administración autonómica	1
Administración local	9
Otras entidades públicas	2
TOTAL	14

4.2. EVOLUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE EJERCICIOS ANTERIORES

CUADRO 56				
Recomendaciones años 2011 y 2010, a 31 de diciembre de 2012				
RECOMENDACIONES	2011		2010	
	Nº	%	Nº	%
Admitidas	97	62,99	78	73,58
Rechazadas	32	20,78	25	23,58
Pendientes	25	16,23	3	2,83
TOTAL	154	100,00	106	100,00

CUADRO 57				
Sugerencias años 2011 y 2010, a 31 de diciembre de 2012				
SUGERENCIAS	2011		2010	
	Nº	%	Nº	%
Admitidas	122	52,81	117	59,39
Rechazadas	82	35,50	74	37,56
Pendientes	27	11,69	6	3,05
TOTAL	231	100,00	197	100,00

5. INFORMACIÓN AL CIUDADANO

CUADRO 58

Ciudadanos que colectiva o individualmente plantearon quejas. Años 2012 a 2011

	2012	2011
Total ciudadanos	291.341	608.240

CUADRO 59

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

	2012	2011
Atención presencial	3.375	3.234
Teléfono	9.161	7.916
Línea 900	5.435	5.275
TOTAL	17.971	16.425

CUADRO 60Visitas al portal del Defensor del Pueblo
(www.defensordelpueblo.es)

	2012	2011
Visitas	531.406	241.114
Páginas visitadas	8.758.409	2.588.931

CUADRO 61

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

	Visitas	Páginas visitadas
defensordelpueblo.es	490.339	8.337.026
premioddhh.defensordelpueblo.es	362	973
concursodibujos.defensordelpueblo.es	10.316	52.128
enclase.defensordelpueblo.es	12.024	21.383
mnp.defensordelpueblo.es	12.939	321.225
estadisticas.defensordelpueblo.es	3.851	8.247
biblioteca.defensordelpueblo.es	1.104	15.246
newsletter.defensordelpueblo.es	471	2.181
	531.406	8.758.409

CUADRO 62

Motivos de subsanación de entradas, a 31 de diciembre de 2012

MOTIVOS DE SUBSANACIÓN	Entradas	Subsanadas	No subsanadas	Pendientes	Reiteraciones
Argumentación razonada del motivo	505	37	406	62	454
Falta de documentación	5	1	3	1	3
No dirigido al Defensor del Pueblo	17	2	14	1	13
Omisión de domicilio de contacto	1.333	373	780	180	974
Omisión de nombre o apellidos	15	2	13	0	13
Varios tipos	874	49	784	41	821
TOTAL	2.749	464	2.000	285	2.278

B. EXPEDIENTES AGRUPADOS POR UN NÚMERO SIGNIFICATIVO DE CIUDADANOS

— 252.246 peticionarios (en grupos de 146.755, 98.190, 589, 4.443, 1.320, 143, 404 y 402), entre los que se encuentran una plataforma de representantes de personas con discapacidad; empleados públicos afectados; asociaciones profesionales; sindicatos representativos de los intereses del personal funcionario, estatutario y laboral al servicio de las distintas administraciones públicas o de entidades del sector público estatal; entidades empresariales y mercantiles, y numerosos ciudadanos, a título particular, solicitan la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. En particular, en relación con la modificación de la Ley 30/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia; respecto a los conciertos educativos; sobre la modificación de los tipos de gravamen del IVA; en cuanto a la modificación de ayudas financieras para la adquisición o rehabilitación de viviendas; sobre la supresión de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social a determinados supuestos por contratación, mantenimiento del empleo o fomento del autoempleo, y acerca de la limitación a la salida de España por los demandantes de la Renta Activa de Inserción, entre otras cuestiones. (Véase anexo E.5.)

— 2.828 habitantes, de diferentes localidades de la zona básica de salud de Sisante (Cuenca), muestran su disconformidad con el cierre parcial del punto de atención continuada (servicio de urgencias de 22 a 8 horas) de este municipio y su derivación, para atención urgente, al de la localidad de San Clemente (Cuenca), porque, entre otros motivos, prevén que se incrementará notablemente el tiempo de respuesta asistencial, se reducirá la dotación de transporte sanitario y por el significativo número de personas mayores que precisan continuamente atención sanitaria.

— 2.246 ciudadanos solicitan la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. (Véase anexo E.5.)

— 2.241 ciudadanos se quejan de la modificación operada en el pacto sobre la contratación de personal temporal del servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA), a consecuencia de la integración del «Hospital del Oriente de Asturias Francisco Grande Covián» en la red sanitaria pública asturiana, dispuesto por la Ley del Principado de Asturias 2/2010, de 12 de marzo.

— 1.546 personas manifiestan su disconformidad con la actuación de su entidad financiera, debido a la venta de participaciones preferentes sin la oportuna información.

— 992 ciudadanos reclaman por el contenido del proyecto de ley de tasas judiciales.

— 955 pacientes afectados trasladan su desacuerdo por el despido de un facultativo del servicio médico de hematología del Hospital de Torrevieja (Alicante).

— 955 jóvenes reclaman que tienen reconocida la renta básica de emancipación de los jóvenes sin haber recibido la ayuda correspondiente.

— 879 deportistas y aficionados de la pesca de las especies (black bass o perca americana) y (lucio) protestan por la inclusión de estas dos especies en el Catálogo español de especies exóticas invasoras, lo que implica que pasan directamente al catálogo de especies que constituyen una amenaza grave para las autóctonas y, por tanto, sujetas a erradicación mediante su exterminio.

— 717 ciudadanos se manifiestan contra la retransmisión de festejos taurinos por parte de Televisión Española, en el horario infantil.

— 481 personas, entre las que se encuentra un concejal de la oposición del Ayuntamiento, manifiestan su disconformidad con ciertas determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana de Navalcarnero (Madrid).

— 415 ciudadanos muestran su disconformidad con el valor catastral de las viviendas en la localidad de Algeciras (Cádiz) y solicitan la realización de una nueva ponencia general.

— 407 trabajadores adscritos a la Administración de la Generalitat de Cataluña se quejan de la situación de indefensión en la que consideran encontrarse los trabajadores y servidores públicos, como consecuencia de los recortes económicos y empeoramiento de sus condiciones laborales, así como una disminución de la calidad de los servicios públicos.

— 386 usuarios del nuevo hospital Son Espases, de Palma de Mallorca, denuncian que el aparcamiento de hospital no es público y gratuito, a diferencia de lo que acaecía en el antiguo hospital Son Dureta.

— 364 trabajadores de Telemadrid y Onda Madrid reclaman el amparo del Defensor del Pueblo ante el proceso de despido colectivo en que se encuentran.

— 320 ciudadanos reclaman por la supresión, en el municipio de Villarinos de Aires (Salamanca), del punto de atención continuada (servicio de urgencias de 22 a 8 horas), destacando que este municipio dista más de 30 minutos en medios habituales de locomoción del Centro de Salud de la zona básica.

— 208 personas, la mayoría miembros de una asociación de guardias civiles, ponen de manifiesto su desacuerdo con los impedimentos que las asociaciones profesionales de miembros del Cuerpo tienen para poder promover candidaturas para las elecciones de miembros de los órganos de representación, gobierno y dirección de la Asociación Prohuérfanos de la Guardia Civil.

— 187 ciudadanos de Barruelo de Santullán (Palencia), municipio que en 2010 contaba con una población de 1.400 habitantes, manifiestan su queja por la supresión de guardias médicas en su localidad, que dista 14 kilómetros del servicio de urgencias más próximo.

— 179 vecinos del municipio de Orea (Guadalajara), afectados por las determinaciones del nuevo Plan de Ordenación Municipal que incluye sus parcelas —situadas en suelo urbano consolidado— en una unidad de actuación que ha de ser objeto de desarrollo urbanístico, con las obligaciones que ello conlleva para sus propietarios, se quejan de que las resoluciones denegatorias a sus alegaciones no fueron motivadas ni apoyadas en criterios técnicos y objetivos.

— 175 reclamantes, entre los que se encuentran diversos colegios oficiales de médicos, organizaciones sindicales, asociaciones, un elevado número de profesionales, una plataforma cívica y un número considerable de ciudadanos, a título particular, solicitan la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. (Véase anexo E.5.)

— 158 inquilinos de cinco comunidades de viviendas propiedad de la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo (EMVS) del Ayuntamiento de Madrid, manifiestan su disconformidad con el proyecto de venta de los inmuebles individualizados a una sociedad particular.

— 157 jóvenes plantean su queja por la interrupción, por parte del Ministerio de Vivienda, del abono de la renta básica de emancipación de los jóvenes.

— 156 personas trasladan su preocupación por la finalización del convenio de colaboración, para la prestación de asesoramiento jurídico a los internos en centros penitenciarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía, entre el Ministerio del Interior, la citada comunidad autónoma y el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados.

— 149 ganaderos reclaman poder negociar los precios de la leche, así como la presencia de un veterinario en el muelle de las industrias para controlar su calidad.

— 97 ciudadanos exponen su discrepancia con el tratamiento y regulación de las disposiciones legales relativas a los términos establecidos para la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de las personas que participen en programas de formación, según el Real Decreto 1493/2011, y para la inaplicación de los mecanismos de inclusión en la Seguridad Social a los estudiantes universitarios que realicen prácticas académicas externas (becarios), de acuerdo con el Real Decreto 1707/2011.

— 77 ayuntamientos de distintos puntos de España trasladan a esta Institución los acuerdos adoptados por sus respectivos Plenos, manifestándose a favor de la guarda y custodia compartida de los menores, en caso de divorcio.

— 64 personas manifiestan su disconformidad con la actuación de la Policía Nacional en el transcurso de una manifestación de estudiantes en Valencia.

— 64 ciudadanos solicitan la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional septuagésima primera, en su apartado segundo, de la Ley 2/2012, de 29 de junio y, asimismo, contra el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, sin concretar en este último punto los preceptos concretos que se cuestionan. (Véase anexo E.5.)

— 61 ciudadanos del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid manifiestan su disconformidad con la supresión del reconocimiento de las concesiones de subvenciones directas para la adquisición de vivienda con protección pública (cheques-vivienda), que dispone el apartado 1 del artículo 20 de la Ley 4/2012, de 4 de julio, de modificación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2012, y de medidas urgentes de racionalización del gasto público e impulso y agilización de la actividad económica.

— 59 profesores manifiestan la preocupación que supone para numerosos aspirantes a las ayudas para becas y contratos de Formación de Profesorado Universitario que se convocaron en abril de 2012 y la modificación que sobre la misma se realizó en octubre de 2012, reduciendo el número de becas y estancias breves que se convocan, así como las ayudas para el traslado temporal y los importes máximos de las cuantías.

— 57 docentes del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha muestran su desacuerdo con la supresión de la percepción de determinado complemento retributivo para el profesorado de los Cuerpos de Maestros de Educación Primaria adscritos al primer ciclo de educación secundaria.

— 40 investigadores afectados trasladan su inquietud ante la demora en la tramitación de la convocatoria correspondiente al año 2102, para la concesión de ayudas del Programa Nacional de Formación de Recursos Humanos de Investigación, dentro el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación 2008-2011.

— 35 ciudadanos solicitan del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social (actualización de pensiones). (Véase anexo E.5.)

— 34 ciudadanos cuestionan la reducción de beneficiarios de transporte escolar gratuito en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, del que se han excluido a los alumnos que cursen el segundo ciclo de la educación infantil, el bachillerato y los ciclos formativos de grado medio, a raíz de la modificación de la Ley de Educación de la referida comunidad, operada por la reciente Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del plan de garantías de servicios sociales.

C. INVESTIGACIONES DE OFICIO

- 12000066 Iniciada ante el Departamento de Interior de la Comunidad Autónoma de Cataluña, tras el fallecimiento de un joven detenido por los Mossos d'Esquadra.
- 12000405 Iniciada ante la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, con el objeto de comprobar la información errónea que facilita el Consulado General de España en Bogotá, acerca de la realización de trámites de extranjería y de los datos personales en la resolución denegatoria.
- 12000441 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras el fallecimiento de un interno en el Centro Penitenciario de Palma de Mallorca.
- 12000442 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras el fallecimiento de un interno en el Centro Penitenciario de Segovia.
- 12000443 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras la destitución del Director del Centro Penitenciario de Huelva por su presunta implicación en un delito de narcotráfico.
- 12000444 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, por un accidente con desplome del techo ocurrido en el Centro Penitenciario Sevilla I.
- 12000445 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras el fallecimiento de un interno en el Centro Penitenciario Tenerife II.
- 12000582 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras la visita realizada por técnicos de la Institución al Centro Penitenciario Tenerife II, donde un interno les comunicó que en el Centro Penitenciario Puerto III (Cádiz), de donde procedía, le habían desaparecido varios enseres.
- 12000583 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras la visita de técnicos de la Institución realizada al Centro Penitenciario Tenerife II, donde un interno solicitó la intervención del Defensor del Pueblo sobre su situación penitenciaria.

- 12000585 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras la visita de técnicos de la Institución al Centro Penitenciario de Castelló/Castellón, donde una interna solicitó la intervención del Defensor del Pueblo en relación con problemas que le afectaban.
- 12000610 Iniciada ante la Consejería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Comunitat Valenciana y el Ayuntamiento de Cabanes (Castelló/Castellón), sobre la construcción ilegal de una piscina en el paraje natural Desert de les Palmes, en el término municipal de Cabanes.
- 12000632 Iniciada ante la Consejería de Gobernación y Justicia de la Junta de Andalucía, tras la visita de técnicos de la Institución al Centro de Menores Infractores el Molino (Almería), en la que entrevistaron a un menor que se quejó de malos tratos por parte de funcionarios del centro.
- 12000764 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras la visita realizada por técnicos de la Institución, durante la cual una interna solicitó que se investigara su situación médica.
- 12000868 Investigaciones iniciadas ante el Banco de España; ante el Ministerio de la Presidencia; ante el Ministerio de Economía y Competitividad, y ante el Ministerio de Justicia, constatada la necesidad de abordar los problemas que está generando para los ciudadanos la imposibilidad de hacer frente al pago de las cuotas hipotecarias, en cuya garantía se ha dado la vivienda habitual o el local de negocios donde se ejerce la actividad que constituye su medio de vida. (También los expedientes: 12000869, 12000871 y 12000873.)
- 12000912 Iniciada ante la Agencia Española de Protección de Datos, ante la presunta filtración de datos privados de transexuales por parte de la sanidad pública.
- 12001087 Iniciada ante la Dirección General de la Guardia Civil del Ministerio del Interior, sobre la falta de medios personales en el Cuartel de la Guardia Civil de Cartagena (Murcia).
- 12001284 Iniciada ante la Consejería de Presidencia y Justicia de la Comunidad de Madrid, al tenerse noticias de la eliminación de traductores de lenguas minoritarias al servicio de la Administración de Justicia.
- 12001387 Iniciada ante la Consejería de Justicia y Bienestar Social de la Comunitat Valenciana, tras un incendio en una de las plantas de la Audiencia Provincial de Alicante.
- 12001714 Iniciada ante el Ministerio de Fomento, al haber tenido conocimiento de los problemas de conexión aérea entre las islas Canarias y Baleares y la península, especialmente cuando se trata de la comunicación de las islas menores.
- 12001843 Iniciada ante la Comisión Nacional del Mercado de Valores, y ante la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa del Ministerio de Economía y Competitividad, al haber recibido numerosas quejas de pequeños ahorradores, muchos de ellos de la tercera edad, manifestando su disconformidad con la actuación de las entidades bancarias y cajas, por la venta de participaciones preferentes y deuda subordinada sin la debida información.
- 12002341 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras la detención y posterior ingreso en prisión de un funcionario del Centro Penitenciario de Badajoz, por su presunta participación en un delito contra la salud pública.
- 12002352 Iniciada ante el Ministerio de Justicia, por la controversia surgida en la ejecución hipotecaria extrajudicial, sobre la aplicabilidad a la misma del límite del 60 por ciento del valor de tasación de los inmuebles establecido en la Ley de Enjuiciamiento Civil para las ejecuciones hipotecarias judiciales, tras la modificación operada en el artículo 669 por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio.

- 12002574 Iniciada ante la Secretaría General de Transportes del Ministerio de Fomento, con motivo de la suspensión de actividad de una compañía aérea, que afectó a más de 22.000 pasajeros.
- 12002630 Iniciada ante la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, al haber recibido un gran número de quejas sobre la falta de flexibilidad de la Agencia Estatal a la hora de tramitar las solicitudes de aplazamiento o fraccionamiento de pago de las deudas tributarias que tienen pendientes.
- 12002723 Iniciada ante la Consejería de Presidencia y Justicia de la Comunidad de Madrid, por la precaria situación existente en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Pozuelo de Alarcón (Madrid).
- 12002830 Iniciada ante la Consejería de Presidencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para el posible otorgamiento de una distinción a un joven que defendió a una víctima de sus agresores en un incidente acaecido en Puerto Marina, Benalmádena (Málaga), sufriendo lesiones de consideración.
- 12002940 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, en relación con un suceso acaecido en el Centro Penitenciario de Huelva.
- 12003129 Iniciada ante el Ayuntamiento de Madrid, acerca de la situación sanitaria y social en la que se encuentran las personas que fueron desalojadas de sus chabolas y que todavía siguen viviendo en el poblado marginal Puerta de Hierro.
- 12003167 Iniciada ante la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, con el objeto de conocer si se encontraba algún español entre los fallecidos o desaparecidos, en el incendio ocurrido en la cárcel hondureña de Comayagua el pasado mes de febrero y, en su caso, las gestiones efectuadas por el Consulado General al respecto.
- 12003206 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras el fallecimiento de un interno en el Centro Penitenciario de Quatre Camins (Barcelona).
- 12003351 Iniciada ante la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior, por los hechos ocurridos tras una manifestación no autorizada en Valencia.
- 12004065 Iniciada ante la Dirección General de la Guardia Civil del Ministerio del Interior, sobre agentes que desarrollan labores para las que no han sido formados y que no tienen relación con la seguridad ciudadana, requiriéndoseles conocimientos teórico-prácticos en peluquería, fontanería, electricidad y otros oficios.
- 12004094 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciaria del Ministerio del Interior, tras la denuncia de una interna del Centro de Inserción Social de León por presuntos abusos sexuales.
- 12004549 Iniciada ante la Comisaría General de Extranjería y Fronteras y ante el Director del Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid, del Ministerio del Interior, con el objeto de contrastar las quejas presentadas por varios internos acerca del trato que dispensaba una funcionaria.
- 12004588 Iniciada ante el Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, al haber tenido conocimiento del requerimiento de la Comisión Europea a España para no retrasar el abaratamiento de las tarifas móviles.
- 12004659 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras la denuncia de un sindicato con implantación en el ámbito penitenciario, que había puesto de manifiesto la falta de personal facultativo en el Centro Penitenciario de Puerto III (Cádiz).

- 12004708 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras el fallecimiento de un interno en el Centro Penitenciario de Puerto III (Cádiz).
- 12004735 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras la denuncia de la familia de un interno del Centro Penitenciario de Bonxe (Lugo), en relación con la asistencia médica del afectado.
- 12004767 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras el fallecimiento de una interna en su celda del Centro Penitenciario de Valladolid.
- 12004824 Iniciada ante la Dirección General del Catastro, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con motivo del estudio realizado sobre la realidad catastral en España.
- 12004826 Iniciada ante la Secretaría de Estado de Hacienda, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con motivo del estudio realizado sobre la realidad catastral en España.
- 12005190 Iniciada ante el Ayuntamiento de Madrid, sobre la operación de desalojo y derribo de varias viviendas en el poblado conocido como El Gallinero, distrito de la Villa de Vallecas.
- 12005413 Iniciada ante la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior, tras la detención de un ciudadano que sufrió lesiones muy graves en un intento de huida.
- 12006170 Iniciada ante el Colegio de Abogados de Castelló/Castellón, sobre la asistencia letrada que recibían los menores de sus abogados de oficio en el Centro de Menores Pi Gross de Castelló/Castellón.
- 12006677 Iniciada ante la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior, sobre la investigación policial realizada a un ciudadano.
- 12006704 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras la agresión de un interno a dos funcionarios del Centro Penitenciario de Huelva.
- 12006708 Iniciada ante la Subdirección General de Asilo del Ministerio del Interior, con el objeto de investigar la situación de un ciudadano, cuya demanda de asilo ha sido admitida a trámite y que se encuentra en el Centro de Estancia Temporal para Extranjeros de Melilla a la espera de que se resuelva la misma, que se presentó hace un año y siete meses.
- 12006731 Iniciada ante el Departamento de Interior de la Comunidad Autónoma del País Vasco, tras el fallecimiento de un ciudadano que fue alcanzado por una pelota de goma.
- 12007026 Iniciada ante la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior, tras el fallecimiento de un ciudadano en una Comisaría de la Policía Nacional en Mérida (Badajoz).
- 12007168 Iniciada ante la Dirección General de Servicios Penitenciarios de la Comunidad Autónoma de Cataluña, tras conocerse una huelga de hambre de larga duración en el Centro Penitenciario Llenoders (Barcelona).
- 12007446 Iniciada ante la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior, tras conocerse los desperfectos del techo de una comisaría del distrito de Ciudad Lineal de la ciudad de Madrid.
- 12007722 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras un incendio acaecido en una celda del Centro Penitenciario de Albolote (Granada).
- 12007725 Iniciada ante la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, tras la detención de dos ciudadanos españoles en China.
- 12007873 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras el fallecimiento de un preso en el Centro Penitenciario de Málaga.

- 12008315 Iniciada ante la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por la retirada de la custodia a los progenitores de un menor recién nacido.
- 12008360 Iniciada ante la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior, tras el fallecimiento de un ciudadano en los calabozos de la Comisaría de Torremolinos (Málaga).
- 12008901 Investigaciones iniciadas ante la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía; ante el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia de la Comunidad Autónoma de Aragón; ante la Consejería de Bienestar Social e Igualdad del Principado de Asturias; ante la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda de la Comunidad Autónoma de Canarias; ante la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de Cantabria; ante la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; ante la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Comunidad de Castilla y León; ante el Departamento de Bienestar Social y Familia de la Comunidad Autónoma de Cataluña; ante la Consejería de Salud y Política Social de la Comunidad Autónoma de Extremadura; ante la Consejería de Trabajo y Bienestar de la Comunidad Autónoma de Galicia; ante la Consejería de Salud, Familia y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; ante la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid; ante la Consejería de Sanidad y Política Social de la Región de Murcia; ante el Departamento de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud de la Comunidad Foral de Navarra; ante el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco; ante la Consejería de Salud y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja; ante la Conselleria de Justicia y Bienestar Social de la Comunitat Valenciana; ante la Consejería de Asuntos Sociales de la Ciudad Autónoma de Ceuta, y ante la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma de Melilla, sobre la situación de los puntos de encuentro familiar en dichas comunidades autónomas. (También los expedientes: 12008879, 12008881, 12008884, 12008885, 12008886, 12008887, 12008889, 12008891, 12008892, 12008895, 12008897, 12008899, 12008902, 12008904, 12008905 12008906, 12008907 y 12008908.)
- 12009190 Iniciada ante el Ayuntamiento de Madrid y la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, sobre la limpieza y seguridad de la zona de los bajos de Azca, en Madrid.
- 12009493 Iniciada ante la Fiscalía General del Estado, sobre la situación jurídica de un interno en un centro penitenciario.
- 12009655 Iniciada ante el Ayuntamiento de Madrid, tras la detención de un ciudadano extranjero en una calle de Madrid, por agentes de la Policía Municipal.
- 12009808 Iniciada ante la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Ayuntamiento de Tarifa (Cádiz), sobre un proyecto urbanístico en la playa de Valdevaqueros (Cádiz), entre el Parque Natural del Estrecho y el Parque Natural de los Alcornocales, espacios que cuentan con especial protección ambiental al ser parte de la Red Natura 2000 y Reserva de la Biosfera por la Unesco.
- 12009820 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras el fallecimiento de tres reclusos en el Centro Penitenciario de A Lama (Pontevedra).
- 12010018 Iniciada ante la Secretaría Autonómica de la Agencia Valenciana de Salud y ante la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior, tras una visita realizada por técnicos de la Institución al Centro de Internamiento de Extranjeros de Valencia, en el transcurso de la cual un ciudadano denunció haber sido golpeado en el momento de su detención.
- 12010425 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras la huelga de hambre llevada a cabo por un recluso del Centro Penitenciario de Tahíche (Lanzarote).

- 12010426 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras el fallecimiento de un recluso en el Centro Penitenciario de Córdoba.
- 12010786 Iniciada ante el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, sobre la elaboración de una norma que sustituya el Reglamento de disciplina académica.
- 12010788 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, por las deficiencias observadas en el Centro Penitenciario de Zaballa (Araba/Álava).
- 12010789 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, ante la elevada tasa de fallecimientos en el Centro Penitenciario de Puerto III (Cádiz).
- 12010790 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras el fallecimiento de un recluso en el Centro Penitenciario de Pereiro de Aguiar (Ourense).
- 12010887 Iniciada ante la Comisión Nacional del Mercado de Valores y ante el Banco de España para que, además de la información que se ha de facilitar a los clientes suscriptores de productos financieros, se establezca algún mecanismo de advertencia del nivel de riesgo de dichos productos con carácter objetivo.
- 12011027 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras el fallecimiento de dos reclusos en el Centro Penitenciario de Zaballa (Araba/Álava).
- 12011245 Investigaciones iniciadas ante la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía; ante el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia de la Comunidad Autónoma de Aragón; ante la Consejería de Bienestar Social e Igualdad del Principado de Asturias; ante la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda de la Comunidad Autónoma de Canarias; ante la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de Cantabria; ante la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; ante la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Comunidad de Castilla y León; ante la Consejería de Salud y Política Social de la Comunidad Autónoma de Extremadura; ante la Consejería de Trabajo y Bienestar de la Comunidad Autónoma de Galicia; ante la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid; ante la Consejería de Sanidad y Política Social de la Región de Murcia; ante la Consejería de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud de la Comunidad Foral de Navarra; ante la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco; ante la Consejería de Salud y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja; ante la Consejería de Asuntos Sociales de la Ciudad Autónoma de Ceuta, y ante la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma de Melilla, sobre homologación del régimen de los perros de asistencia a personas discapacitadas con el de los perros guía. (También los expedientes: 12011224, 12011242, 12011243, 12011246, 12011248, 12011249, 12011251, 12011256, 12011257, 12011258, 12011259, 12011260, 12011261, 12011262 y 12011263.)
- 12011912 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras conocerse el procedimiento judicial al que se encontraba sometido un funcionario de la Administración penitenciaria, por presunto acoso sexual a una reclusa del Centro de Inserción Social de Granada.
- 12012269 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, por la detención de un funcionario que presuntamente portaba droga en el Centro Penitenciario de El Acebuche (Almería).
- 12013300 Iniciada ante la Embajada de España en los Estados Unidos de América, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, con el objeto de conocer la situación de un preso español condenado a muerte en el Estado de Florida.

- 12014192 Iniciada ante la Consejería de Educación y Empleo de la Comunidad de Madrid, ante la inminente finalización del convenio suscrito por Cruz Roja con la Comunidad de Madrid, en razón del cual ha venido funcionando estos años el centro Henri Dunant, para facilitar la integración en el sistema educativo y la completa escolarización de los alumnos residentes en el poblado chabolista conocido como El Gallinero.
- 12016244 Iniciada ante el Departamento de Bienestar Social y Familia de la Comunidad Autónoma de Cataluña, sobre el aplazamiento de los pagos por plazas concertadas en centros sociales de diverso tipo de esa comunidad.
- 12016255 Iniciada ante la Consejería de Justicia y Bienestar Social de la Comunitat Valenciana, sobre las deudas acumuladas con las entidades residenciales y de servicios a las personas dependientes y con discapacidad.
- 12016796 Iniciada ante el Ayuntamiento de Chozas de Canales (Toledo), acerca de la carencia de servicios básicos (suministro de energía eléctrica, alumbrado público, saneamiento y especialmente al abastecimiento de agua) en una urbanización de Chozas de Canales, tras la anulación por los Tribunales de Justicia del Programa de Actuación Urbanizadora (PAU).
- 12020241 Iniciada ante la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Comunidad de Castilla y León, y ante la Diputación Provincial de Palencia, por la falta de reparación de la carretera que une Ventosa de Pisuegra, habiendo causado recientemente un accidente con seis personas fallecidas, tres de ellas menores.
- 12022082 Iniciada ante la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda del Ministerio de Fomento, al haber tenido conocimiento de la existencia de un posible desequilibrio entre los propietarios de viviendas de protección oficial y los que las adquirieron en el mercado libre, debido a la evolución de los tipos de interés del euríbor y las condiciones en que se suscribieron las hipotecas que gravan las viviendas de protección social con anterioridad a 2009.
- 12022730 Iniciada ante la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), sobre la prevención y reducción del ruido excesivo en las ciudades.
- 12022734 Iniciada ante la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), acerca de la actuación administrativa, generalmente municipal, sobre actividades molestas.
- 12023945 Iniciada ante el Ayuntamiento de Girona, tras el fallecimiento en el Hospital Trueta de dicha localidad de un ciudadano, que había sido detenido tres días antes por agentes de la Policía Local.
- 12024585 Iniciada ante la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, sobre situación de una menor diagnosticada de un proceso tumoral y cuya familia había sido desalojada de un poblado de infraviviendas.
- 12024894 Iniciada ante la Secretaría de Estado de Energía del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, ante la falta de claridad en los recibos de la luz, a fin de que en las facturas se clarifiquen y desglosen los diferentes conceptos que determinan la cuantía total a pagar, de manera que el consumidor tenga adecuada información de lo que le cuesta la prestación del servicio.
- 12025731 Iniciada ante el Ayuntamiento de Vigo (Pontevedra) y ante la Gerencia del Servicio Gallego de Salud de la Comunidad Autónoma de Galicia, sobre la atención sanitaria y asistencial de una persona inmigrante indocumentada y en situación irregular.
- 12027064 Iniciada ante la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior, para que active un protocolo en los casos de llegadas irregulares a territorio español de menores de edad indocumentados, acompañados o no de adultos, a fin de contemplar medidas inmediatas de identificación policial y los vínculos de filiación, así como la puesta en conocimiento del

ministerio fiscal y de las entidades de protección que deberán iniciar expediente de riesgo del menor.

- 12027065 Iniciada ante la Fiscalía General del Estado, sobre la creación de mecanismos de coordinación y seguimiento entre las fiscalías provinciales y las entidades autonómicas de protección de menores tutelados víctimas de trata, incursos en procedimientos penales como testigos protegidos para evitar su revictimización.
- 12027198 Investigaciones iniciadas ante el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, la Secretaría General de Inmigración y Emigración, y la Subsecretaría, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social; ante la Secretaría de Estado de Seguridad y la Subsecretaría, del Ministerio del Interior; ante la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; ante la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía; ante el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia de la Comunidad Autónoma de Aragón; ante la Consejería de Bienestar Social e Igualdad del Principado de Asturias, ante la Consejería de Cultura, Deportes, Política Social y Vivienda de la Comunidad Autónoma de Canarias; ante la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de Cantabria; ante la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; ante la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Comunidad de Castilla y León; ante el Departamento de Bienestar Social y Familia de la Comunidad Autónoma de Cataluña; ante la Consejería de Salud y Política Social de la Comunidad Autónoma de Extremadura; ante la Consejería de Trabajo y Bienestar de la Comunidad Autónoma de Galicia; ante la Consejería de Salud, Familia y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; ante la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid; ante la Consejería de Sanidad y Política Social de la Región de Murcia; ante el Departamento de Políticas Sociales de la Comunidad Foral de Navarra; ante el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco; ante la Consejería de Salud y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja; ante la Conselleria de Justicia y Bienestar Social de la Comunitat Valenciana; ante la Consejería de Asuntos Sociales de la Ciudad Autónoma de Ceuta, y ante la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma de Melilla, con el objeto de dar trámite a las recomendaciones emanadas del informe monográfico del Defensor del Pueblo sobre La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles. (También los expedientes: 12027066, 12027067, 12027068, 12027069, 12027162, 12027164, 12027165, 12027168, 12027169, 12027172, 12027173, 12027175, 12027177, 12027181, 12027183, 12027184, 12027186, 12027187, 12027188, 12027190, 12027192, 12027194, 12027195 y 12027197.)
- 12027497 Iniciada ante la Consejería de Sanidad de la Comunitat Valenciana, sobre el cierre por falta de pago del convenio firmado con la Administración de una casa de acogida para personas con vih en situación de exclusión social, situada en Alicante.
- 12027760 Iniciada ante la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), sobre diversas incidencias acaecidas en varios vuelos de una aerolínea que afectan a la normativa de seguridad aérea y a los derechos de los pasajeros de la aviación civil.
- 12028166 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras el fallecimiento de un interno en el Centro Penitenciario de Jaén.
- 12028600 Iniciada ante la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid, sobre resolución de las solicitudes de «cheques vivienda» fuera de plazo y sobre la incidencia de esta circunstancia en la pérdida de dicha prestación por supresión de la misma.
- 12028857 Iniciada ante la Dirección General de la Guardia Civil y el Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante), tras el atropello de un ciudadano extranjero por un vehículo de la Policía Local.

- 12029875 Iniciada ante la Consejería de Justicia y Bienestar Social de la Comunitat Valenciana, sobre impago de débitos derivados de convenios a varias entidades que mantienen centros de atención a personas con discapacidad.
- 12030706 Iniciada ante la Consejería de Salud y Bienestar Social y ante la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, ambas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sobre el impago de débitos derivados de convenios con una asociación que atiende a discapacitados psíquicos en la comarca de Ayamonte (Huelva).
- 12034693 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras dos incendios producidos en las instalaciones del Centro Penitenciario de Mansilla de las Mulas (León).
- 12035089 Iniciada ante la Agencia Española de Protección de Datos, al haber tenido conocimiento de que una red social de internet ha cambiado su política de privacidad, propiciando, entre otras cosas, la publicación de mensajes de carácter privado en el espacio de acceso público de cada usuario, el llamado «muro».
- 12035279 Iniciada ante la Consejería de Educación, Formación y Empleo de la Comunitat Valenciana, en relación con la supresión de determinada ruta de transporte escolar y las dificultades que como consecuencia de ello experimenta un número significativo de alumnos, de entre 3 y 10 años de edad, para acudir a los centros docentes en los que se encuentran escolarizados.
- 12036015 Iniciada ante el Ministerio de Justicia, para formular diversas recomendaciones relativas a las víctimas del terrorismo.
- 12037814 Iniciada ante la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid, en relación con la falta de plazas en el transporte escolar de alumnos residentes en la Cañada Real Galiana y matriculados en el Instituto de Educación Secundaria Santa Eugenia.
- 12067576 Iniciada ante la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Andalucía, acerca de los vertidos urbanos de aguas residuales sin tratar, por demoras en la puesta en servicio de tres depuradoras, al arroyo del Partido procedentes de municipios de Huelva, que pueden ocasionar perjuicios al Parque Nacional de Doñana.
- 12069215 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras el fallecimiento de un interno en el Centro Penitenciario de Teixeiro (A Coruña).
- 12086851 Iniciada ante la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, ante la supresión de la paga extraordinaria de diciembre, en el marco de la petición de interposición de recurso de inconstitucionalidad por este motivo.
- 12086933 Iniciada ante la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, y ante la Secretaría de Estado de la Seguridad Social del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, para dar curso a las recomendaciones efectuadas con motivo del examen sobre la constitucionalidad de artículo 22 del Real Decreto-ley 20/2012, en lo relativo a la incorporación al Sistema de la Seguridad Social de los cuidadores en el entorno familiar de personas dependientes.
- 12106800 Iniciada ante la Agencia Española de Protección de Datos, al haber tenido conocimiento de que la política de privacidad aplicada por un buscador de internet, que entró en vigor el pasado día 1 de marzo, no se adecuaba a lo previsto en la normativa de protección de datos europea.
- 12107309 Iniciada ante la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, y ante la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Andalucía, por la deudas contraídas con una asociación de apoyo a las personas sordociegas, que mantienen el único centro existente en España, radicado en Sevilla, para la atención a este colectivo.

- 12123597 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras el fallecimiento de un interno en el Centro Penitenciario de Villabona (Asturias).
- 12123604 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras el fallecimiento de un interno en el Centro Penitenciario de Picassent (Valencia).
- 12217495 Iniciada ante la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía y ante la Fiscalía General del Estado, relativa a una denuncia de violación de una menor, tutelada por la Administración autonómica, en el centro educativo en el que residía.
- 12246435 Investigaciones iniciadas ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Energía y Turismo; ante la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales de la Comunidad Autónoma de Andalucía; ante el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia de la Comunidad Autónoma de Aragón; ante la Consejería de Sanidad del Principado de Asturias; ante la Consejería de Empleo, Industria y Comercio de la Comunidad Autónoma de Canarias; ante la Consejería de Innovación, Industria, Turismo y Comercio de Cantabria; ante la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; ante la Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Castilla y León; ante el Departamento de Empresa y Empleo de la Comunidad Autónoma de Cataluña, ante la Consejería de Salud y Política Social de la Comunidad Autónoma de Extremadura; ante el Instituto Gallego de Consumo de la Comunidad Autónoma de Galicia; ante la Consejería de Salud, Familia y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; ante la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid; ante la Consejería de Universidades, Empresa e Investigación de la Región de Murcia; ante el Departamento de Políticas Sociales de la Comunidad Foral de Navarra; ante el Departamento de Salud de la Comunidad Autónoma del País Vasco; ante la Consejería de Salud y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja; ante la Conselleria de Economía, Industria y Comercio de la Comunitat Valenciana; ante la Consejería de Sanidad y Consumo de la Ciudad Autónoma de Ceuta; ante la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma de Melilla, y ante la Agencia Española de Protección de Datos, sobre la repercusión en los ciudadanos de los servicios de telecomunicaciones, tanto respecto al establecimiento y funcionamiento de la infraestructura como a los servicios que se prestan a través de ésta y en lo que se refiere a la telefonía fija, móvil e internet. (También los expedientes: 12246412, 12246414, 12246415, 12246417, 12246418, 12246420, 12246421, 12246422, 12246423, 12246424, 12246425, 12246426, 12246427, 12246428, 12246429, 12246430, 12246431, 12246432, 12246433 y 12272633.)
- 12247002 Iniciada ante la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), para formular recomendaciones generales para completar la ejecución de planes urbanísticos.
- 12247053 Iniciada ante la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento, sobre los problemas detectados en la tramitación de los expedientes de Renta Básica de Emancipación y las previsiones de pago de estas ayudas hasta la fecha en que fueron suprimidas.
- 12247161 Investigaciones iniciadas ante la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; ante la Consejería de Educación de la Comunidad Autónoma de Andalucía; ante el Departamento de Educación, Universidades, Cultura y Deporte de la Comunidad Autónoma de Aragón; ante la Consejería de Educación y Universidades del Principado de Asturias; ante la Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad de la Comunidad Autónoma de Canarias; ante la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de Cantabria; ante la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Comunidad Autónoma de Castilla La-Mancha; ante la Consejería de Educación de la Comunidad de Castilla y León; ante el Departamento de Enseñanza de la Comunidad Autónoma de Cataluña; ante la Consejería de Educación y Cultura de la Comunidad Autónoma de Extremadura; ante la Consejería de Cultura, Educación y

Ordenación Universitaria de la Comunidad Autónoma de Galicia; ante la Consejería de Educación, Cultura y Universidades de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; ante la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid; ante la Consejería de Educación, Formación y Empleo de la Región de Murcia; ante el Departamento de Educación de la Comunidad Foral de Navarra; ante el Departamento de Educación, Universidades e Investigación de la Comunidad Autónoma del País Vasco; ante la Consejería de Educación, Cultura y Turismo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y ante la Conselleria de Educación, Formación y Empleo de la Comunitat Valenciana, solicitando información sobre las iniciativas adoptadas para obtener una disminución del desembolso que supone para las familias la adquisición de libros correspondientes a niveles obligatorios. (También los expedientes: 12247162, 12247163, 12247164, 12247165, 12247166, 12247167, 12247168, 12247169, 12247170, 12247171, 12247172, 12247173, 12247174, 12247175, 12247176, 12247177 y 12247178.)

- 12247298 Iniciada ante la Dirección General de Servicios Penitenciarios de la Comunidad Autónoma de Cataluña, tras el fallecimiento de un interno en el Centro Penitenciario de Quatre Camins (Barcelona).
- 12247300 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras el fallecimiento de un interno del Centro Penitenciario de Pamplona en el hospital extrapenitenciario.
- 12247301 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, tras el fallecimiento de un interno en el Centro Penitenciario de Málaga.
- 12255113 Iniciada ante la Subsecretaría de Defensa, tras tener conocimiento de la situación que afectaba a una soldado destinada en la Escuela de Paracaidismo del Ejército del Aire de Alcantarilla (Murcia), que se encontraba de baja laboral por un embarazo de alto riesgo, habiendo sido sancionada por no comunicar de forma correcta su situación de baja médica.
- 12255220 Iniciada ante la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) del Ministerio de Fomento, sobre la falta de actividad del Aeropuerto de Castelló/Castellón, ya inaugurado, y comprobar la efectividad de la planificación aeroportuaria.
- 12255233 Iniciada ante el Ayuntamiento de Sevilla, acerca de la polémica construcción de Metropol Parasol, conocido como las Setas de la Encarnación (Sevilla), de propiedad privada, realizada sobre suelo público cedido por cuarenta años a la empresa que la construyó.
- 12255993 Iniciada ante la Oficina Española de Cambio Climático (OECC) del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, acerca de la existencia de indicios sobre la posible dedicación a la especulación financiera de los fondos destinados al aumento de la inversión en generación energética e instalaciones no contaminantes.
- 12256406 Iniciada ante el Rectorado de la Universidad Complutense de Madrid, y ante la Dirección General de Universidades e Investigación de la Comunidad de Madrid, tras haber tenido conocimiento de las dificultades padecidas por una alumna con un alto grado de discapacidad, al no haber nadie que le prestara la ayuda de apoyo sociosanitaria que le venía proporcionando la universidad, al haberse suprimido este servicio por falta de presupuesto.
- 12271588 Investigaciones iniciadas ante el Ayuntamiento de Barcelona; ante el Ayuntamiento de Bilbao; ante el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria; ante el Ayuntamiento de Madrid; ante el Ayuntamiento de Málaga; ante el Ayuntamiento de Murcia; ante el Ayuntamiento de Palma de Mallorca; ante el Ayuntamiento de Sevilla; ante el Ayuntamiento de Valencia y ante el Ayuntamiento de Zaragoza, acerca de la necesidad de hacer un muestreo de las viviendas protegidas que pertenecen a los Ayuntamientos, o que son gestionadas por organismos municipales, para saber cuántas están vacías. (También los expedientes: 12267304, 12271589, 12271590, 12271591, 12271592, 12271593, 12271594, 12271595 y 12271596.)

- 12277621 Iniciada ante la Dirección General de Migraciones del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, tras la visita efectuada al Centro de Estancia Temporal para Extranjeros de Ceuta, al objeto de contener el acta de la visita y posteriores actuaciones.
- 12277622 Iniciada ante la Consejería de Asuntos Sociales de la Ciudad Autónoma de Ceuta y ante la Fiscalía General del Estado, tras la visita al Centro de Menores La Esperanza de Ceuta, al objeto de contener el acta de la visita y posteriores actuaciones.
- 12277623 Iniciada ante la Dirección General de Migraciones del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, tras la visita al Centro de Estancia Temporal para Extranjeros de Melilla, con el objeto de contener el acta de la visita y posteriores actuaciones.
- 12277624 Iniciada ante la Comisaría de Policía del puesto fronterizo de Madrid-Barajas, al haber tenido conocimiento de la situación de una ciudadana que afirmaba haber sido golpeada por funcionarios de policía, durante su repatriación desde Barajas.
- 12278327 Iniciada ante la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma de Melilla y ante la Fiscalía General del Estado, tras la visita al Centro de Menores de La Purísima, en Melilla, con el objeto de contener el acta de la visita y las sucesivas actuaciones.
- 12283112 Iniciada para contener las actuaciones realizadas y la tramitación que, en su caso, proceda, tras las visitas efectuadas los días 12 y 13 de diciembre, a los hospitales Doce de Octubre y Clínico San Carlos, del Servicio Madrileño de Salud.
- 12284656 Iniciada ante la Secretaría de Estado de Seguridad, con el objeto de contener el acta de la visita al Puesto Fronterizo de Beni Enzar (Melilla) y las sucesivas actuaciones.
- 12285327 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, ante un caso de denuncia de malos tratos a un interno del Centro Penitenciario de Araba/Álava.
- 12285355 Iniciada ante la Consejería de Medio Ambiente y la Consejería de Economía e Industria de la Comunidad Autónoma de Galicia, y ante la Agencia Estatal del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), sobre el posible impacto ambiental del proyecto de explotación de una mina de oro en Corcoesto, T. M. Cabana de Bergantiños (A Coruña).
- 12285499 Iniciada ante el Ministerio de Economía y Competitividad, sobre el establecimiento de un procedimiento de arbitraje para los afectados por las participaciones preferentes de la entidad nacionalizada Bankia.
- 12286145 Iniciada ante la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), para recomendar la publicación en todos los ayuntamientos de un listado de fiestas de Nochevieja autorizadas.

D. ADMINISTRACIONES NO COLABORADORAS O ENTORPECEDORAS

ÍNDICE

	Página
1. ADMINISTRACIONES ENTORPECEDORAS	67
1.2 Administración autonómica	67
1.2.1 Comunidad Autónoma de Canarias	67
1.2.2 Comunidad de Madrid	67
1.3 Administración local	67
1.3.1 Ayuntamiento de Alboraya (Valencia)	67
1.3.2 Ayuntamiento de Barruelo de Santullán (Palencia)	67
1.3.3 Ayuntamiento de Cabrerizos (Salamanca)	67
1.3.4 Ayuntamiento de Castalla (Alicante)	67
1.3.5 Ayuntamiento de Covaleda (Soria)	67
1.3.6 Ayuntamiento de Esplegares (Guadalajara)	67
1.3.7 Ayuntamiento de La Oliva (Las Palmas)	68
1.3.8 Ayuntamiento de Lucillos (Toledo)	68
1.3.9 Ayuntamiento de Manzanares el Real (Madrid)	68
1.3.10 Ayuntamiento de Pelahustán (Toledo)	68
1.3.11 Ayuntamiento de Pilar de la Horadada (Alicante)	68
1.3.12 Ayuntamiento de Pollença (Illes Balears)	68
1.3.13 Ayuntamiento de Robledo de Chavela (Madrid)	68
1.3.14 Ayuntamiento de Salas (Asturias)	68
1.3.15 Ayuntamiento de Sonseca (Toledo)	68
1.3.16 Ayuntamiento de Teguiise (Las Palmas)	68
1.3.17 Ayuntamiento de Villarrubia de los Ojos (Ciudad Real)	68
1.3.18 Ayuntamiento de Xeraco (Valencia)	68
1.4 Otras administraciones	69
1.4.1 Colegio de Abogados de Toledo	69
1.4.2 Comunidad de Regantes del Canal de Guma de Aranda de Duero (Burgos) ..	69
2. ADMINISTRACIONES QUE NO HAN CONTESTADO EN EL AÑO 2012, TRAS EL TERCER REQUERIMIENTO	69
2.1 Administración General del Estado	69
2.1.1 Ministerio de Fomento	69
2.2 Administración autonómica	70
2.2.1 Comunidad Autónoma de Andalucía	70
2.2.2 Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha	70
2.2.3 Comunidad Autónoma de Galicia	70
2.2.4 Comunidad de Madrid	70
2.3 Administración local	71
2.3.1 Ayuntamiento de Algete (Madrid)	71
2.3.2 Ayuntamiento de Arganda del Rey (Madrid)	71
2.3.3 Ayuntamiento de Arrecife (Las Palmas)	71
2.3.4 Ayuntamiento de Arucas (Las Palmas)	71
2.3.5 Ayuntamiento de Bausén (Lleida)	71
2.3.6 Ayuntamiento de Berruelo de Santullán (Palencia)	71

2.3.7	Ayuntamiento de Bollullos Par del Condado (Huelva).....	71
2.3.8	Ayuntamiento de Burguillos de Toledo (Toledo).....	71
2.3.9	Ayuntamiento de Cebreros (Ávila).....	71
2.3.10	Ayuntamiento de Coslada (Madrid).....	71
2.3.11	Ayuntamiento de Cuenca.....	72
2.3.12	Ayuntamiento de El Casar de Escalona (Toledo).....	72
2.3.13	Ayuntamiento de El Viso de San Juan (Toledo).....	72
2.3.14	Ayuntamiento de Fuentes de Jiloca (Zaragoza).....	72
2.3.15	Ayuntamiento de Gálvez (Toledo).....	72
2.3.16	Ayuntamiento de Gondomar (Pontevedra).....	72
2.3.17	Ayuntamiento de Gozón (Asturias).....	72
2.3.18	Ayuntamiento de La Fuente de San Esteban (Salamanca).....	72
2.3.19	Ayuntamiento de Leganés (Madrid).....	72
2.3.20	Ayuntamiento de Manzanares El Real (Madrid).....	73
2.3.21	Ayuntamiento de Marchamalo (Guadalajara).....	73
2.3.22	Ayuntamiento de Molvízar (Granada).....	73
2.3.23	Ayuntamiento de Noja (Cantabria).....	73
2.3.24	Ayuntamiento de Ollas del Rey (Toledo).....	73
2.3.25	Ayuntamiento de Parla (Madrid).....	73
2.3.26	Ayuntamiento de Pelayos de la Presa (Madrid).....	73
2.3.27	Ayuntamiento de Pollos (Valladolid).....	73
2.3.28	Ayuntamiento de Recas (Toledo).....	73
2.3.29	Ayuntamiento de Robledo de Chavela (Madrid).....	73
2.3.30	Ayuntamiento de Sencelles (Illes Balears).....	73
2.3.31	Ayuntamiento de Serranillos del Valle (Madrid).....	74
2.3.32	Ayuntamiento de Tacoronte (Santa Cruz de Tenerife).....	74
2.3.33	Ayuntamiento de Tarazona de La Mancha (Albacete).....	74
2.3.34	Ayuntamiento de Teguiise (Las Palmas).....	74
2.3.35	Ayuntamiento de Torija (Guadalajara).....	74
2.3.36	Ayuntamiento de Torredembarra (Tarragona).....	74
2.3.37	Junta Vecinal de San Martín de Losa (Burgos).....	74
2.3.38	Mancomunidad Alto Águeda (Salamanca).....	74
3	ADMINISTRACIONES QUE HAN CONTESTADO AL TERCER REQUERIMIENTO.....	74
3.1	Administración General del Estado.....	74
3.1.1	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.....	74
3.1.2	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.....	75
3.1.3	Ministerio de Economía y Competitividad.....	75
3.1.4	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.....	75
3.1.5	Ministerio de Empleo y Seguridad Social.....	76
3.1.6	Ministerio de Fomento.....	76
3.1.7	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.....	77
3.1.8	Ministerio de Industria, Energía y Turismo.....	78
3.1.9	Ministerio del Interior.....	78
3.1.10	Ministerio de Justicia.....	78
3.2	Administración autonómica.....	79
3.2.1	Comunidad Autónoma de Andalucía.....	79
3.2.2	Comunidad Autónoma de Aragón.....	79
3.2.3	Comunidad Autónoma de Canarias.....	79
3.2.4	Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.....	81
3.2.5	Comunidad Autónoma de Cataluña.....	81
3.2.6	Comunidad Autónoma de Extremadura.....	82
3.2.7	Comunidad Autónoma de las Illes Balears.....	82

3.2.8	Comunidad de Madrid.....	82
3.2.9	Principado de Asturias	84
3.2.10	Región de Murcia.....	84
3.2.11	Ciudad Autónoma de Ceuta.....	84
3.3	Administración local	85
3.3.1	Ayuntamiento de Ablanque (Guadalajara).....	85
3.2.2	Ayuntamiento de Alcalá de Xivert (Castellón).....	85
3.3.3	Ayuntamiento de Almendralejo (Badajoz).....	85
3.3.4	Ayuntamiento de Almonacid de Toledo (Toledo).....	85
3.3.5	Ayuntamiento de Aranda de Duero (Burgos).....	85
3.3.6	Ayuntamiento de Arganda del Rey (Madrid).....	85
3.3.7	Ayuntamiento de Barcelona.....	85
3.3.8	Ayuntamiento de Belmonte de Miranda (Asturias)	85
3.3.9	Ayuntamiento de Benacazón (Sevilla).....	85
3.3.10	Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga).....	86
3.3.11	Ayuntamiento de Benasque (Huesca).....	86
3.3.12	Ayuntamiento de Bielsa (Huesca).....	86
3.3.13	Ayuntamiento de Bonrepós i Mirambell (Valencia)	86
3.3.14	Ayuntamiento de Borja (Zaragoza).....	86
3.3.15	Ayuntamiento de Burgos.....	86
3.3.16	Ayuntamiento de Burjassot (Valencia).....	86
3.3.17	Ayuntamiento de Cáceres.....	86
3.3.18	Ayuntamiento de Candeleda (Ávila)	86
3.3.19	Ayuntamiento de Cánoves y Samalús (Barcelona)	86
3.3.20	Ayuntamiento de Cantillana (Sevilla).....	87
3.3.21	Ayuntamiento de Cañada del Hoyo (Cuenca)	87
3.3.22	Ayuntamiento de Cardeñajimeno (Burgos).....	87
3.3.23	Ayuntamiento de Carnota (A Coruña).....	87
3.3.24	Ayuntamiento de Cartaya (Huelva).....	87
3.3.25	Ayuntamiento de Castro-Urdiales (Cantabria).....	87
3.3.26	Ayuntamiento de Cazalegas (Toledo).....	87
3.3.27	Ayuntamiento de Cieza (Murcia).....	87
3.3.28	Ayuntamiento de Ciudad Real	87
3.3.29	Ayuntamiento de Ciutadella de Menorca (Illes Balears).....	87
3.3.30	Ayuntamiento de Cobisa (Toledo).....	88
3.3.31	Ayuntamiento de Cubillos (Zamora)	88
3.3.32	Ayuntamiento de Denia (Alicante)	88
3.3.33	Ayuntamiento de El Campello (Alicante)	88
3.3.34	Ayuntamiento de El Real de San Vicente (Toledo).....	88
3.3.35	Ayuntamiento de El Siscar (Murcia).....	88
3.3.36	Ayuntamiento de Elche (Alicante).....	88
3.3.37	Ayuntamiento de Estepona (Málaga).....	88
3.3.38	Ayuntamiento de Ferrol (A Coruña)	88
3.3.39	Ayuntamiento de Fuencaliente de La Palma (Santa Cruz de Tenerife).....	88
3.3.40	Ayuntamiento de Fuente El Saz de Jarama (Madrid).....	89
3.3.41	Ayuntamiento de Fuentealbilla (Albacete)	89
3.3.42	Ayuntamiento de Fuentenovilla (Guadalajara).....	89
3.3.43	Ayuntamiento de Galapagar (Madrid).....	89
3.3.44	Ayuntamiento de Granada	89
3.3.45	Ayuntamiento de Guadalupe (Cáceres).....	89
3.3.46	Ayuntamiento de Guardamar del Segura (Alicante)	89
3.3.47	Ayuntamiento de Horcajo de Santiago (Cuenca).....	89
3.3.48	Ayuntamiento de Ibiza (Illes Balears)	89
3.3.49	Ayuntamiento de Illueca (Zaragoza).....	90

3.3.50	Ayuntamiento de Jávea (Alicante)	90
3.3.51	Ayuntamiento de La Garrovilla (Badajoz)	90
3.3.52	Ayuntamiento de La Herradura (Granada)	90
3.3.53	Ayuntamiento de La Orotava (Santa Cruz de Tenerife)	90
3.3.54	Ayuntamiento de La Puebla de Guzmán (Huelva).....	90
3.3.55	Ayuntamiento de La Unión (Murcia)	90
3.3.56	Ayuntamiento de Las Herencias (Toledo)	90
3.3.57	Ayuntamiento de Las Navas del Marqués (Ávila).....	90
3.3.58	Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria (Las Palmas)	91
3.3.59	Ayuntamiento de Leganés (Madrid).....	91
3.3.60	Ayuntamiento de Llanes (Asturias).....	91
3.3.61	Ayuntamiento de Liria (Valencia)	91
3.3.62	Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna (Cantabria)	91
3.3.63	Ayuntamiento de Los Santos de La Humosa (Madrid)	91
3.3.64	Ayuntamiento de Lugo	91
3.3.65	Ayuntamiento de Madrid	91
3.3.66	Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid).....	92
3.3.67	Ayuntamiento de Manacor (Illes Balears)	92
3.3.68	Ayuntamiento de Mijas (Málaga)	92
3.3.69	Ayuntamiento de Mochales (Guadalajara).....	92
3.3.70	Ayuntamiento de Moralarzal (Madrid).....	92
3.3.71	Ayuntamiento de Moratalla (Murcia)	92
3.3.72	Ayuntamiento de Motril (Granada).....	92
3.3.73	Ayuntamiento de Onil (Alicante)	92
3.3.74	Ayuntamiento de Orgaz (Toledo)	92
3.3.75	Ayuntamiento de Oropesa (Toledo)	92
3.3.76	Ayuntamiento de Padrón (A Coruña).....	93
3.3.77	Ayuntamiento de Pallejá (Barcelona).....	93
3.3.78	Ayuntamiento de Pesquera (Cantabria).....	93
3.3.79	Ayuntamiento de Porto do Son (A Coruña).....	93
3.3.80	Ayuntamiento de Pozuelo (Albacete).....	93
3.3.81	Ayuntamiento de Puerto de la Cruz (Santa Cruz de Tenerife).....	93
3.3.82	Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz)	93
3.3.83	Ayuntamiento de Quintana de la Serena (Badajoz).....	93
3.3.84	Ayuntamiento de Riofrío de Aliste (Zamora)	93
3.3.85	Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid (Madrid).....	93
3.3.86	Ayuntamiento de Ruiloba (Cantabria).....	94
3.3.87	Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana (Las Palmas)	94
3.3.88	Ayuntamiento de San Carlos del Valle (Ciudad Real)	94
3.3.89	Ayuntamiento de San Fernando de Henares (Madrid)	94
3.3.90	Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife	94
3.3.91	Ayuntamiento de Ses Salines (Illes Balears)	94
3.3.92	Ayuntamiento de Sigüenza (Guadalajara)	94
3.3.93	Ayuntamiento de Soto del Real (Madrid)	94
3.3.94	Ayuntamiento de Tartanedo (Guadalajara)	95
3.3.95	Ayuntamiento de Torredelcampo (Jaén)	95
3.3.96	Ayuntamiento de Torrejón El Rubio (Cáceres).....	95
3.3.97	Ayuntamiento de Valdés (Luarca-Asturias).....	95
3.3.98	Ayuntamiento de Valdetorres (Badajoz)	95
3.3.99	Ayuntamiento de Valdoviño (A Coruña)	95
3.3.100	Ayuntamiento de Valle de Olla (Navarra).....	95
3.3.101	Ayuntamiento de Valverde del Majano (Segovia)	95
3.3.102	Ayuntamiento de Villaconejos (Madrid)	95
3.3.103	Ayuntamiento de Villamalea (Albacete).....	96
3.3.104	Ayuntamiento de Villanueva de Bogas (Toledo)	96

3.3.105	Ayuntamiento de Villarrubia de los Ojos (Ciudad Real).....	96
3.3.106	Ayuntamiento de Yeles (Toledo)	96
3.3.107	Consortio de Tributos de la Isla de Santa Cruz de Tenerife.....	96
3.3.108	Diputación Foral de Álava.....	96
3.3.109	Diputación Provincial de Guadalajara.....	96
3.3.110	Entidad Local Menor de El Hoyo (Ciudad Real)	96
3.3.111	Mancomunidad para la Isla de Lanzarote para la Prestación de los Servicios Regulados en el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros.....	96
3.4	Otros	97
3.4.1	Colegio de Abogados de Badajoz.....	97
3.4.2	Colegio de Abogados de Murcia	97
3.4.3	Comunidad de Regantes del Canal de Zorita (Salamanca)	97
3.4.4	Comunidad de Regantes Virgen de las Nieves de Aspe (Alicante)	97

1. ADMINISTRACIONES ENTORPECEDORAS

1.2 Administración autonómica

1.2.1 Comunidad Autónoma de Canarias

— Dirección General de Protección del Menor y la Familia

Se formuló, el 27 de octubre de 2010, un recordatorio de deberes legales para que actúe conforme a lo establecido en la normativa vigente, la cual, prevé que a los menores extranjeros no acompañados se les otorgue una autorización de residencia, como máximo transcurridos nueve meses de tutela, siendo obvio que dicho período no podrá ser cumplido si la entidad de protección insta la solicitud de autorización casi doce meses después de la entrada del menor en los servicios. Se remitió el tercer requerimiento el 27 de octubre de 2011, sin que hasta el momento se haya recibido la contestación requerida (10001202).

1.2.2 Comunidad de Madrid

— Consejería de Transportes e Infraestructuras

Se solicitó informe, el 26 de julio de 2011, sobre la falta de respuesta a solicitud de información sobre la situación en que se encuentra el cierre de la M-50 (M-61). Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 4 de septiembre de 2012 (10000833).

1.3 Administración local

1.3.1 Ayuntamiento de Alboraya (Valencia)

Se solicitó informe, el 10 de mayo de 2010, sobre el error existente en la clasificación de una parcela que es objeto de permuta. Después de reiterar un tercer requerimiento se procedió al cierre el 4 de diciembre de 2012 (08002617).

1.3.2 Ayuntamiento de Barruelo de Santullán (Palencia)

Se solicitó informe, el 24 de noviembre de 2011, sobre la falta de contestación municipal a una solicitud de cesión de un terreno. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 9 de enero de 2013 (11021947).

1.3.3 Ayuntamiento de Cabrerizos (Salamanca)

Se solicitó informe, el 23 de marzo de 2011, sobre las alegaciones realizadas al convenio de gestión y obras sin licencia de una urbanización. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 4 de diciembre de 2012 (10009224).

1.3.4 Ayuntamiento de Castalla (Alicante)

Se solicitó informe, el 24 de junio de 2010, sobre las molestias que genera una discoteca. Después de reiterar un tercer requerimiento se procedió al cierre el 12 de diciembre de 2012 (09012799).

Se solicitó informe, el 3 de febrero de 2011, sobre la falta de servicios en una vivienda a la que el ayuntamiento le ha concedido la licencia de primera ocupación. Después de reiterar un tercer requerimiento se procedió al cierre el 4 de diciembre de 2012 (10007964).

1.3.5 Ayuntamiento de Covalada (Soria)

Se solicitó informe, el 26 de septiembre de 2011, acerca del silencio del Ayuntamiento en unas obras en un solar municipal. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 4 de diciembre de 2012 (08015600).

1.3.6 Ayuntamiento de Esplegares (Guadalajara)

Se solicitó informe, el 26 de octubre de 2009, acerca del silencio administrativo en la solicitud de una convocatoria de concejo abierto. Después de reiterar un tercer requerimiento se procedió al cierre el 21 de diciembre de 2012 (09017231).

1.3.7 Ayuntamiento de La Oliva (Las Palmas)

Se solicitó informe el 19 de mayo de 2010, acerca de la falta de servicios de una vivienda a la que se le ha otorgado la cédula de habitabilidad. Después de reiterar un tercer requerimiento se procedió al cierre el 4 de diciembre de 2012 (09019660).

1.3.8 Ayuntamiento de Lucillos (Toledo)

Se solicitó informe el 18 de mayo de 2012, acerca del mal estado de un camino. Después de reiterar un tercer requerimiento se procedió al cierre el 9 de enero de 2013 (12005730. Queja procedente del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha).

1.3.9 Ayuntamiento de Manzanares el Real (Madrid)

Se solicitó informe, el 22 de marzo de 2011, acerca del vertido de residuos en una zona verde de una urbanización de esa localidad. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 10 de diciembre de 2012 (09002215).

1.3.10 Ayuntamiento de Pelahustán (Toledo)

Se solicitó informe, el 24 de marzo de 2011, acerca de las molestias que provoca un cebadero de ganado. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 10 de diciembre de 2012 (09008656).

1.3.10 Ayuntamiento de Pilar de la Horadada (Alicante)

Se solicitó informe, el 7 de octubre de 2010, sobre las molestias causadas por la terraza de un establecimiento. Después de reiterar un tercer requerimiento se procedió al cierre el 12 de diciembre de 2012 (08014694).

1.3.12 Ayuntamiento de Pollença (Illes Balears)

Se solicitó informe, el 12 de abril de 2010, sobre el cierre de una carretera en esa localidad. Después de reiterar un tercer requerimiento se procedió al cierre el 17 de diciembre de 2012 (07002551).

1.3.13 Ayuntamiento de Robledo de Chavela (Madrid)

Se solicitó informe, el 5 de agosto de 2011, sobre la denegación de inscripción en el padrón municipal. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 21 de diciembre de 2012 (11016470).

1.3.14 Ayuntamiento de Salas (Asturias)

Se solicitó informe, el 13 de mayo de 2011, sobre la realización de obras irregulares y acceso a la información. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 19 de diciembre de 2012 (11010264).

1.3.15 Ayuntamiento de Sonseca (Toledo)

Se solicitó informe, el 18 de mayo de 2012, sobre la cláusula de renuncia a exigir responsabilidad en cursos de natación. Después de reiterar un tercer requerimiento se procedió al cierre el 9 de enero de 2013 (12005720 Queja procedente del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha).

1.3.16 Ayuntamiento de Teguiise (Las Palmas)

Se solicitó informe, el 1 de febrero de 2010, acerca de la suspensión de un curso en la escuela de Hostelería. Después de reiterar un tercer requerimiento se procedió al cierre el 8 de noviembre de 2012 (09020717).

1.3.17 Ayuntamiento de Villarrubia de los Ojos (Ciudad Real)

Se solicitó informe el 26 de julio de 2010, sobre la falta de asfaltado de una calle de la localidad. Después de reiterar un tercer requerimiento se procedió al cierre el 21 de diciembre de 2012 (10013420).

1.3.18 Ayuntamiento de Xeraco (Valencia)

Se solicitó informe, el 22 de noviembre de 2010, sobre obras en las instalaciones de la Unión Musical Xeraco. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 10 de diciembre de 2012 (08008121).

1.4 Otras Administraciones

1.4.1 Colegio de Abogados de Toledo

En el Informe anual de la Institución correspondiente a 2011 se citaba como Administración entorpecedora de la labor del Defensor del Pueblo al Ilustre Colegio de Abogados de Toledo. Esta declaración se fundaba en la existencia de tres expedientes (10003199, 10014936 y 10017657) en los que se había llegado a tercer requerimiento en el ejercicio 2011. Se concluía diciendo que «la existencia de tres expedientes en los que se ha debido llegar a tercer requerimiento no contestado revela una voluntad de ignorar la actividad de control del Defensor del Pueblo que merece ser calificada como entorpecedora».

En enero de 2013 se ha recibido una carta del Decano del Colegio de Abogados de Toledo, del siguiente tenor literal:

«Constituye el motivo del presente evacuar contestación a la información que se hizo pública en los distintos medios de comunicación por la que imputaba a este Colegio de Abogados de Toledo una voluntad entorpecedora, y que por esa Institución se pondría en conocimiento del Ministerio Fiscal a los efectos oportunos.

En este sentido es obligado advertir a esa Institución, sobre todo por la alarma social que injustamente se produce, que procure para lo sucesivo hacer un seguimiento exhaustivo y responsable de los expedientes administrativos que se sustancian ante la misma con ocasión de quejas o reclamaciones presentadas por los ciudadanos.

Pues concretamente los tres expedientes que refiere y que según la Institución... «revelan una voluntad de ignorar la actividad de control de la Institución que merece ser calificada de entorpecedora» hace tiempo que fueron resueltos en el procedimiento correspondiente y archivados, habiendo devenido inocua o sin interés legítimo alguno la reclamación presentada, sin que de dichos expedientes se causara perjuicio alguno al justiciable, pues en definitiva se trataba de disfunciones en la designación de abogado o del reconocimiento del derecho a la justicia gratuita.

Razones estas por las que los sucesivos requerimientos que desde esa Institución se hacen no han sido contestados por carecer de sentido y de relevancia alguna, y en la convicción que de los mismos se hacía un puntual control».

Esta respuesta es completamente inaceptable, pues se deduce de ella que el Colegio de Abogados de Toledo —o, al menos, su Decano— se arroga la facultad de decidir cómo ha de ejercer sus funciones el Defensor del Pueblo. Debe recordarse que todas las Administraciones Públicas españolas tienen el deber inexcusable de contestar a los requerimientos de la Institución, y el Colegio de Abogados de Toledo no es una excepción. En consecuencia, debe reiterarse el calificativo de esta Administración como entorpecedora, sin perjuicio de otras responsabilidades que pudieran derivarse de la conducta descrita.

1.4.2 Comunidad de Regantes del Canal de Guma de Aranda de Duero (Burgos)

Se solicitó informe, el 25 de octubre de 2011, acerca del silencio administrativo al solicitar el alta de fincas y los problemas originados por el Plan de Modernización del Regadío, que deja sin agua a otras fincas. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 3 de diciembre de 2012 (11017487).

2. ADMINISTRACIONES QUE NO HAN CONTESTADO EN EL AÑO 2012, TRAS EL TERCER REQUERIMIENTO

2.1 Administración General del Estado

2.1.1 Ministerio de Fomento

— Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda

Se solicitó información, el 23 de noviembre de 2011, con motivo de los numerosos accidentes que sufren los ciclistas en las carreteras debido a la ausencia de las respectivas señales. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de noviembre de 2012 (09001957).

Se solicitó ampliación de información, el 22 de marzo de 2011, con motivo del pago del justiprecio de una finca rústica expropiada por la construcción de la línea férrea Madrid-Valencia de Alcántara, a su

paso por el término municipal de Aliseda. Se hizo el tercer requerimiento el día 3 de octubre de 2012 (09018961).

Se solicitó ampliación de información, el 7 de junio de 2011, con motivo del impago del justiprecio de una finca en el municipio de La Canonja (Tarragona), por la ejecución del proyecto «Variante de Villaseca. Tramo II». Se hizo el tercer requerimiento el día 3 de octubre de 2012 (10032128).

Se solicitó ampliación de información, el día 15 de junio de 2011, con motivo de la inseguridad vial de la calle Cardenal Cisneros, principal avenida de Zamora. Se hizo el tercer requerimiento el día 2 de octubre de 2012 (10034784).

2.2 Administración autonómica

2.2.1 Comunidad Autónoma de Andalucía

— Consejería de Salud y Bienestar Social

Se inició una investigación de oficio el 21 de diciembre de 2011 relativo al nombramiento de facultativos y el control de los requisitos de titulación que requiere nuestro ordenamiento jurídico para acceder temporalmente a las plazas de médico de familia que impliquen la realización de funciones de médico de medicina general o de médico especialista en medicina familiar y comunitaria, que correspondería, en la labor propia de gestión y contratación de personal temporal, a los servicios de salud de las comunidades autónomas. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de noviembre de 2012 (F11024148).

2.2.2 Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

— Consejería de Empleo y Economía

Se solicitó ampliación de información, el 1 de junio de 2011, con motivo de la denegación de la solicitud de ayuda al autoempleo, debido a que el certificado de deudas en periodo ejecutivo de la Agencia Tributaria tenía carácter negativo. Se hizo el tercer requerimiento el día 29 de mayo de 2012 (11003634).

2.2.3 Comunidad Autónoma de Galicia

— Consejería de Educación y Ordenación Universitaria

Se solicitó informe complementario el 6 de marzo de 2012 relativo a la supresión de la ruta de transporte escolar que atendía a los alumnos del colegio público «Pedro Barrie de la Maza», de la localidad de Sada (A Coruña), que realizaban en el mismo actividades extraescolares en jornada de tarde. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de octubre de 2012 (11020422).

2.2.4 Comunidad de Madrid

— Dirección General de Vivienda y Rehabilitación

El 14 de octubre de 2011, se dirigió una sugerencia relativa al procedimiento de descalificación de unas viviendas de protección oficial. Se formuló un tercer requerimiento el 30 de marzo de 2012 (11007595).

El 4 de abril de 2011, se solicitó que aclarase el trámite dado a una petición de reconocimiento del derecho a una subvención al alquiler de vivienda. Se formuló el tercer requerimiento el 9 de febrero de 2012 (11008135).

— Universidad Complutense de Madrid

Se solicitó informe, el 18 de enero de 2012, relativo a la devolución de la fianza previamente abonada para la reserva de una plaza en un colegio mayor, tras no haber conseguido ser admitida. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de julio de 2012 (11023467).

Se solicitó informe, el 14 de octubre de 2011, sobre los problemas de acceso a la Residencia de Profesores. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de mayo de 2012 (11020213).

2.3 Administración local

2.3.1 Ayuntamiento de Algete (Madrid)

Se solicitó ampliación de información, el 14 de abril de 2011, por la actuación de la Gerencia Regional del Catastro de Madrid, a la que solicitó la inscripción de una plaza de aparcamiento el día 9 de octubre de 2007 sin haber obtenido respuesta a su petición. Se hizo el tercer requerimiento el día 31 de mayo de 2012 (09002333).

2.3.2 Ayuntamiento de Arganda del Rey (Madrid)

Se solicitó informe el 11 de abril de 2011, sobre la contaminación acústica-lumínica de un centro de mayores. Se hizo el tercer requerimiento el 9 de febrero de 2012 (09004730).

2.3.3 Ayuntamiento de Arrecife (Las Palmas)

Se solicitó informe, el 9 de junio de 2010, sobre las molestias generadas por un supermercado. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de diciembre de 2010, reiterado el 23 de febrero de 2012 (09021932).

2.3.4 Ayuntamiento de Arucas (Las Palmas)

Se solicitó informe, el 18 de enero de 2012, acerca de las deficiencias en una urbanización ilegal y la falta de servicios públicos básicos. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de noviembre de 2012 (9618957).

2.3.5 Ayuntamiento de Bausén (Lleida)

Se solicitó informe, el 18 de abril de 2012, acerca del deber de conservación municipal de un muro. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de noviembre de 2012 (12005143).

2.3.6 Ayuntamiento de Berruelo de Santullán (Palencia)

Se solicitó información, el 3 de enero de 2011, con motivo de la falta de acceso a una vivienda sita en Revilla de Santullán dado el estado de deterioro de la carretera que conduce a dicho barrio. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de febrero de 2012 (10031896).

2.3.7 Ayuntamiento de Bollullos Par del Condado (Huelva)

Se solicitó ampliación de información de una sugerencia, el 25 de noviembre de 2010, con motivo del impago de dos facturas que, desde el año 2005, tiene pendiente de cobro como resultado de unos contratos de suministro de mobiliario urbano. Se hizo el tercer requerimiento el día 16 de febrero de 2012 (07035233).

2.3.8 Ayuntamiento de Burguillos de Toledo (Toledo)

Se solicitó informe, el 11 de mayo de 2012, sobre obras ilegales y expediente de disciplina urbanística con motivo de la ocupación de una parcela con casetas y carteles promocionales de una promotora inmobiliaria. Se hizo el tercer requerimiento el 8 de noviembre de 2012 (12005725. Queja procedente del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha).

Se solicitó informe, el 7 de mayo de 2012, acerca del silencio municipal en las peticiones de información de un P.A.U. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de noviembre de 2012 (12005749. Queja procedente del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha).

2.3.9 Ayuntamiento de Cebreros (Ávila)

Se solicitó informe, el 5 de agosto de 2011, acerca de la expropiación de una parcela distinta a lo previsto en el expediente. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de marzo de 2012 (10019361).

2.3.10 Ayuntamiento de Coslada (Madrid)

Se formuló, el 16 de junio de 2011, una sugerencia para que procediera al pago de deudas contraídas como arrendatario de varias viviendas del Instituto Madrileño de la Vivienda (IVIMA), por gastos de mantenimiento y de servicios comunes. Se hizo el tercer requerimiento el 9 de febrero de 2012 (10008232).

2.3.11 Ayuntamiento de Cuenca

Se solicitó informe, el 9 de mayo de 2012, sobre la falta de resolución expresa a una solicitud de licencia de obras menores. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de diciembre de 2012 (12005674. Queja procedente del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha).

Se solicitó informe, el 23 de abril de 2012, sobre el deber de conservación de un solar. Se hizo el tercer requerimiento el 31 de octubre de 2012 (12005758. Queja procedente del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha).

Se solicitó informe, el 26 de abril de 2012, acerca de la invasión de un terreno público por una valla. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de noviembre de 2012 (12005776. Queja procedente del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha).

Se solicitó informe, el 23 de abril de 2012, acerca de la realización de unas obras contrarias a la normativa urbanística. Se hizo el tercer requerimiento el 31 de octubre de 2012 (12005789. Queja procedente del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha).

Se solicitó informe, el 9 de mayo de 2012, acerca de la falta de contestación a una solicitud de información sobre el uso de locales comerciales. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de diciembre de 2012. (12006163. Queja procedente del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha).

2.3.12 Ayuntamiento de El Casar de Escalona (Toledo)

Se solicitó informe, el 23 de abril de 2012, sobre la falta de contestación municipal a una petición de información de servicios. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de noviembre de 2012 (12005887. Queja procedente del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha).

2.3.13 Ayuntamiento de El Viso de San Juan (Toledo)

Se solicitó informe, el 18 de mayo de 2011, acerca del mal estado en que se encuentran el alumbrado público y las papeleras de un parque. Se hizo el tercer requerimiento el 12 de enero de 2012 (11009090).

Se solicitó informe, el 9 de abril de 2012, sobre la poca presión del suministro de agua potable en la localidad. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de diciembre de 2012 (12004418).

2.3.14 Ayuntamiento de Fuentes de Jiloca (Zaragoza)

Se solicitó información, el día 15 de octubre de 2010, con motivo de diferentes problemas situados en la travesía Fuentes de Jiloca tales como: anomalía en la evacuación de las aguas de lluvia; anomalía en el cambio de rasante; anomalía en las aceras y señalización en la calzada. Se hizo el tercer requerimiento el día 9 de marzo de 2012 (09007907).

2.3.15 Ayuntamiento de Gálvez (Toledo)

Se solicitó informe, el 3 de mayo de 2012, acerca del mal estado en que se encuentra el alcantarillado público. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de noviembre de 2012 (12006118. Queja procedente del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha).

2.3.16 Ayuntamiento de Gondomar (Pontevedra)

Se solicitó informe, el 22 de julio de 2011, acerca de las molestias por ruido que genera una fábrica. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de julio de 2012 (11010869).

2.3.17 Ayuntamiento de Gozón (Asturias)

Se solicitó informe, el 10 de noviembre de 2011, acerca de la información solicitada sobre la adecuación de obras a la normativa urbanística. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de mayo de 2012 (11021253).

2.3.18 Ayuntamiento de La Fuente de San Esteban (Salamanca)

Se solicitó informe, el 11 de abril de 2012, acerca del estado defectuoso de una edificación. Se hizo el tercer requerimiento el 31 de octubre de 2012 (11019507).

2.3.19 Ayuntamiento de Leganés (Madrid)

Se solicitó informe, el 14 de mayo de 2012, sobre las actuaciones que el Ayuntamiento tiene previsto realizar en la normativa urbanística para clarificar los aspectos considerados confusos por el arquitecto

técnico municipal y los técnicos de la Comunidad de Madrid. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de diciembre de 2012 (11004085).

2.3.20 Ayuntamiento de Manzanares El Real (Madrid)

Se solicitó informe, el 30 de diciembre de 2011, sobre la carencia de servicios mínimos en un inmueble. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de julio de 2012 (11022196).

2.3.21 Ayuntamiento de Marchamalo (Guadalajara)

Se solicitó informe, el 9 de mayo de 2012, sobre el silencio municipal en una petición de información sobre licencia. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de noviembre de 2012 (12005784. Queja procedente del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha).

2.3.22 Ayuntamiento de Molvizar (Granada)

Se solicitó informe, el 27 de enero de 2012, acerca de la falta de contestación a una solicitud de información. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de noviembre de 2012 (11024715).

2.3.23 Ayuntamiento de Noja (Cantabria)

Se solicitó informe, el 14 de mayo de 2012, acerca de los ruidos provocados por el juego en un frontón municipal. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de diciembre de 2012 (09014984).

2.3.24 Ayuntamiento de Olías del Rey (Toledo)

Se solicitó informe, el 13 de octubre de 2011, sobre el otorgamiento irregular de licencia. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de julio de 2012 (11012883).

2.3.25 Ayuntamiento de Parla (Madrid)

Se solicitó ampliación de informe, el 22 de marzo de 2011, con motivo del Decreto de la Alcaldía, que reconoce el derecho a la devolución de 969,62 euros, sin que se haya realizado la misma, ni se informe de las razones por las que no se ordena. Se hizo el tercer requerimiento el día 24 de mayo de 2012 (10012978).

2.3.26 Ayuntamiento de Pelayos de la Presa (Madrid)

Se solicitó informe, el 29 de marzo de 2012, sobre la denominación de calles en aplicación de la Ley de Memoria Histórica. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de diciembre de 2012 (12003295).

2.3.27 Ayuntamiento de Pollos (Valladolid)

Se formuló sugerencia, el día 1 de julio de 2011, con motivo de la falta de devolución de recibos del impuesto sobre bienes inmuebles de rústica cobrados indebidamente, así como los intereses de demora correspondientes. Se hizo el tercer requerimiento el día 24 de mayo de 2012 (11000020).

2.3.28 Ayuntamiento de Recas (Toledo)

Se solicitó informe, el 6 de octubre de 2011, acerca de las molestias que provoca una explotación porcina de esa localidad. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de noviembre de 2012 (10005213).

2.3.29 Ayuntamiento de Robledo de Chavela (Madrid)

Se solicitó informe, el 26 de mayo de 2011, acerca del atasco producido en una alcantarilla y una calle sin asfaltar. Se hizo el tercer requerimiento el 12 de enero de 2012 (11011599).

2.3.30 Ayuntamiento de Sencelles (Illes Balears)

Se solicitó informe, el 29 de marzo de 2012, sobre el mal estado en que se encuentra una torre harinera. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de noviembre de 2012 (12003700).

2.3.31 Ayuntamiento de Serranillos del Valle (Madrid)

Se solicitó informe, el 22 de septiembre de 2011, acerca de las molestias por ruido que origina el sistema de alcantarillado instalado junto a una vivienda. Se hizo el tercer requerimiento el 18 de abril de 2012 (10012064).

2.3.32 Ayuntamiento de Tacoronte (Santa Cruz de Tenerife)

Se solicitó informe, el 15 de febrero de 2012, sobre el deficiente estado de conservación de un solar. Se hizo el tercer requerimiento el 31 de octubre de 2012 (11018461).

2.3.33 Ayuntamiento de Tarazona de La Mancha (Albacete)

Se solicitó informe, el 6 de junio de 2012, sobre retrasos en la gestión urbanística del Plan Mosaico de esa localidad. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de diciembre de 2012 (12006131. Queja procedente del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha).

2.3.34 Ayuntamiento de Tegui (Las Palmas)

Se solicitó informe, el 7 de diciembre de 2010 relativo al desarrollo de un proceso selectivo convocado para la selección de funcionarios interinos. Se hizo el tercer requerimiento el 6 de octubre de 2011, reiterado el 23 de febrero de 2012 (10010582).

2.3.35 Ayuntamiento de Torija (Guadalajara)

Se solicitó ampliación de información, el día 22 de marzo de 2011, con motivo del recibo de requerimientos de pago tanto del suministro de agua como del Impuesto de Bienes Inmuebles de un corral sito en el municipio de Rebollosa de Hita. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de junio de 2012 (10018772).

2.3.36 Ayuntamiento de Torredembarra (Tarragona)

Se solicitó información, el día 6 de junio de 2011, con motivo de las deficientes condiciones de seguridad de la estación de Renfe. Se hizo el tercer requerimiento el día 8 de junio de 2012 (07023657).

Se solicitó informe, el 5 de agosto de 2011 en relación con los ruidos producidos en un local que se encuentra en los bajos de una vivienda particular. Se hizo el tercer requerimiento con fecha 7 de marzo de 2012 y fue reiterado el 24 de mayo de 2012 (11014230).

2.3.37 Junta Vecinal de San Martín de Losa (Burgos)

Se solicitó informe, el 13 de mayo de 2011, sobre la prohibición de recogida de setas. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de febrero de 2012 (10012900).

2.3.38 Mancomunidad Alto Águeda (Salamanca)

Se solicitó ampliación de información, el 16 de septiembre de 2011, con motivo del giro de un recibo por la tasa de basuras en el que cobran 50 euros, a pesar de que en el Boletín Oficial de la Provincia de Salamanca correspondiente al 26 de marzo de 2009 se modifica la ordenanza fiscal que regula la misma y establece su cuantía en 17,42 euros. Se hizo el tercer requerimiento el día 03 de julio de 2012 (10012767)

3. ADMINISTRACIONES QUE HAN CONTESTADO AL TERCER REQUERIMIENTO

3.1 Administración General del Estado

3.1.1 Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

— Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar

Se solicitó información, el 16 de junio de 2011, acerca de la recuperación de playas con aportación de arena. Se hizo el tercer requerimiento el 27 de enero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de febrero de 2012 (11012617).

— Confederación Hidrográfica del Duero

Se solicitó información, el 26 de abril de 2011, acerca de la falta de resolución en un procedimiento sancionador. Se hizo el tercer requerimiento el 7 de marzo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 28 de marzo de 2012 (11002631).

3.1.2 Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

— Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios

Se solicitó, el 27 de octubre de 2011, que continuara informando del curso de un procedimiento, hasta su definitiva conclusión. Se hizo el tercer requerimiento el 12 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de agosto de 2012 (09013241).

Se solicitó información, el 11 de noviembre de 2011, sobre la actuación del Consulado General de España en Guayaquil (Ecuador) en la tramitación y resolución de visados. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 29 de noviembre de 2012 (11017635).

Se solicitó una ampliación de información, el 22 de julio de 2011, en la que se instaba a que se agilicen los esfuerzos de búsqueda de la documentación requerida. Se hizo el tercer requerimiento el 12 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 11 de octubre de 2012 (09021174).

Se solicitó una ampliación de información, el 17 de septiembre de 2010, sobre la asistencia sanitaria de la Mutua «Centro de Buenos Aires» a los madrileños residentes en Argentina en situación de carencia. Se hizo el tercer requerimiento el 12 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 3 de agosto de 2012 (10000672).

— Embajada de España en la República Islámica de Irán

Se solicitó, el 7 de octubre de 2011, que continuara informando hasta la resolución de la solicitud de visado del interesado. Se hizo el tercer requerimiento el 12 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de julio de 2012 (11011605).

— Consulado General de España en Quito

Se solicitó información, el 23 de abril de 2012, sobre la demora de resolución en una solicitud de visado. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de diciembre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de enero de 2013 (12006886).

3.1.3 Ministerio de Economía y Competitividad

— Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa

Se solicitó información, el 20 de octubre de 2010, con motivo de la disconformidad con el cobro de comisiones por parte de las entidades bancarias en las donaciones realizadas a través de transferencia bancaria para causas humanitarias. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 11 de junio de 2012 (10001192).

3.1.4 Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

— Dirección General de Política Universitaria

Se formuló una recomendación el 7 de marzo de 2012 relativa al problema que afecta a alumnos que concurren a la segunda convocatoria de las pruebas de acceso respecto a las dificultades para poder participar con normalidad en los procedimientos de admisión a las universidades en la segunda fase de adjudicación de plazas. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de marzo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 4 de octubre de 2012 (10020161).

Se solicitó informe el 2 de enero de 2012 relativo a la imposibilidad que afecta a los alumnos de formación profesional para acceder a estudios de gran demanda, como el de grado de Medicina, ya que los centros universitarios públicos donde se imparten tales estudios tienen establecida una «nota de corte» superior a 12 puntos, que es inalcanzable para los alumnos con títulos de Técnicos Superior o Técnico Deportivo Superior. Se hizo el tercer requerimiento el 11 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 4 de octubre de 2012 (10014584).

— Universidad Nacional de Educación a Distancia

Se solicitó informe el 20 de diciembre de 2011 relativo a las diferencias que provoca entre los alumnos el actual sistema normativo para el cálculo de la nota media de los expedientes académicos de los estudiantes universitarios y las diversas fórmulas utilizadas por las distintas universidades para expresar y ponderar las calificaciones obtenidas, a la hora de someterse a situaciones de concurrencia competitiva. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 4 de septiembre de 2012 (F11024255).

3.1.5 Ministerio de Empleo y Seguridad Social

— Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Barcelona

Se solicitó una ampliación de información, el 30 de septiembre de 2009, en relación a la existencia de distintas prácticas laborales irregulares de una empresa. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de noviembre de 2012 (08018362).

3.1.6 Ministerio de Fomento

— Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda

Se solicitó información, el 4 de mayo de 2011, con motivo de la falta de acceso unas fincas de Villalvilla de Burgos, tras las obras de la variante ferroviaria de Burgos. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de octubre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de noviembre de 2012 (09000923).

Se solicitó ampliación de información, el 6 de junio de 2011 con motivo de la ejecución de una pasarela peatonal que facilitara cruzar la vía de FEVE sin tener que dar un rodeo por los caminos alternativos, junto al apeadero de Las Mazas, en el P.K 3/890 del tramo 71, Oviedo-Trubia, ya que la misma ocupaba parte del camino y además su instalación estaba produciendo problemas en la evacuación de las aguas. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de septiembre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 4 de octubre de 2012 (10000509).

Se solicitó información, el 28 de julio de 2011, con motivo del corte al tráfico de la autovía A3 en sentido a Valencia, sin aviso y sin habilitar itinerario alternativo. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de octubre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 5 de diciembre de 2012 (11014961).

Se solicitó ampliación de información, el 18 de abril de 2011, con motivo de la expropiación de una parcela del término municipal de Villena, afectada por las obras del nuevo acceso ferroviario de Alta Velocidad de Levante. Tramo: Villena-Sax. Fase I. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de septiembre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de octubre de 2012 (10001861).

Se solicitó información, el 15 de junio de 2011, con motivo del impago del justiprecio fijado por la expropiación de una finca afectada por la ejecución de la obra «Autovía del Mediterráneo (A-7)», en el municipio de Motril (Granada). Se hizo el tercer requerimiento el 2 de octubre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de noviembre de 2012 (10018883).

Se solicitó ampliación de información, el 17 de mayo de 2011, con motivo del impago del justiprecio acordado, al resultar afectada una finca por la ejecución de un ramal de la autovía del Mediterráneo, en el municipio de Motril (Granada). Tampoco se ha dado respuesta a los escritos presentados reclamando el pago de la cantidad adeudada. Se hizo el tercer requerimiento el 24 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de julio de 2012 (10019593).

Se solicitó información, el 3 de enero de 2011, con motivo de la falta de cumplimiento de la resolución de la Dirección General de Infraestructuras que estimaba la solicitud de reversión y determinaba el importe de la indemnización expropiatoria a restituir, disponiendo volver a calcular la indemnización de reversión deduciendo la cantidad correspondiente al premio de afección. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de octubre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de noviembre de 2011 (10031954).

Se solicitó información, el 5 de enero de 2011, con motivo de la falta de adopción de medidas para solucionar los problemas de seguridad vial que existen en la comunidad gallega, en la provincia de Pontevedra; bajada de Mós, en la A-55, Km 9,8 a Km. 11,9. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de octubre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de noviembre de 2012 (10032641).

Se solicitó información, el 18 de febrero de 2011, con motivo de los problemas que está ocasionando el «Proyecto Constructivo de la línea de alta velocidad Madrid-Galicia. Tramo Lubián-Ourense. Subtramo:

Ponte Ambía-Taboadela. Plataforma», que afecta a varias fincas en Xunqueira de Ambía. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de octubre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de octubre de 2012 (10033302).

Se solicitó información, el 24 de mayo de 2011, con motivo de la reclamación de titularidad de todos los caminos vecinales del término municipal de Baños de Molgas (Ourense), afectados por las obras del proyecto de construcción de plataforma de la línea de Alta Velocidad «Madrid-Galicia Olmedo-Medina-Zamora-Puebla de Sanabria-Lubian-Ourense. Tramo: Porto-Miaman», cuya titularidad aparece a nombre del Ayuntamiento de Baños de Molgas. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de octubre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de noviembre de 2012 (11006911).

Se solicitó información, el 15 de marzo de 2012, acerca del ruido producido por las autopistas AP-7 y C-58 a su paso por Barberá del Vallés (Barcelona). Se hizo el tercer requerimiento el 7 de noviembre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de noviembre de 2012 (12004431).

— Dirección General de Carreteras

Se solicitó información, el 18 de noviembre de 2010, sobre las bandas de rodadura que generan ruido en Altamira (A Coruña). Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2011, reiterado el 23 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de agosto de 2012 (08018740).

— Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía Oriental

Se solicita información, el 22 de marzo de 2011, con motivo del impago de los intereses de demora correspondientes a la expropiación de una finca. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de octubre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de octubre de 2012 (06005780).

— Demarcación de Carreteras del Estado en Valencia

Se solicitó información, el 7 de junio de 2011, con motivo de la utilización sólo de la lengua castellana en la señalización de la denominada Autovía Central, que une por el interior las ciudades de Valencia y Alicante, en el tramo que transcurre entre las localidades de Muro, Alcosser de Planes, l'Alqueria d'Asnar y Cocentaina. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 25 de septiembre de 2012 (11013522).

— Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF)

Se solicitó información, el 30 de septiembre de 2011, sobre el ruido nocturno que provocan las obras del AVE en Santiago de Compostela (A Coruña). Se hizo el tercer requerimiento el 17 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 25 de mayo de 2012 (11018497).

3.1.7 Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

— Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Andalucía

Se solicitó información, el 20 de febrero de 2007, sobre la petición de ayuda económica presentada por el interesado para localizar un avión siniestrado en Madeira (Portugal) en el que murió un familiar. Se hizo el tercer requerimiento el 24 de febrero de 2009, reiterado el 11 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 11 de julio de 2012 (06046248).

— Subdelegación del Gobierno en Toledo

Se solicitó una ampliación de información, el 1 de agosto de 2011, para que se comunique la fecha de remisión de las actuaciones a la Fiscalía. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de agosto de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 3 de septiembre de 2012 (11000923).

— Gerencia Regional del Catastro en Canarias

Se solicitó información, el 24 de mayo de 2011, con motivo del cambio en la titularidad de una finca, ya que Catastro no recoge adecuadamente la titularidad compartida que debe constar pro-indiviso, sobre el total de la finca, en un porcentaje del 25% y el 75%, sin que se realicen distinciones entre uno y otro

respecto a zonas incluidas en suelo rústico o urbano. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de junio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 19 de junio de 2012 (07035177).

— Gerencia Regional del Catastro de Madrid

Se solicitó informe, el 10 de marzo de 2011, con motivo de un error administrativo en la inscripción catastral de una finca, cuya corrección fija los efectos en la fecha de la resolución causando perjuicios patrimoniales, obligando a liquidar la tasa de basura de grandes generadores del Ayuntamiento de Madrid. Se hizo el tercer requerimiento el 24 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 18 de junio de 2012 (10018095).

Se solicitó información, el 27 de septiembre de 2011, con motivo del abono al Ayuntamiento de Majadahonda del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, siendo que en el recibo del IBI consta que el valor del suelo es 0. Pidió al Catastro la asignación del valor correspondiente, sin resultado. Por lo que solicitó la devolución. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 27 de julio de 2012 (11010740).

3.1.8 Ministerio de Industria, Energía y Turismo

— Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información

Se solicitó información, el 16 de septiembre de 2011, con motivo del recurso de reposición interpuesto contra una resolución relativa a una serie de incidencias surgidas contra un operador de telefonía sin que se haya procedido a su resolución. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de junio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 20 de septiembre de 2012 (10002684).

Se solicitó ampliación de información, el 20 de septiembre de 2011, con motivo de la denuncia por la actuación de una compañía de telefonía móvil, sin haber obtenido pronunciamiento alguno sobre el particular. Se hizo el tercer requerimiento el 7 de agosto de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 20 de septiembre de 2012 (11009742).

3.1.9 Ministerio del Interior

— Comisaría General de Extranjería y Fronteras

Se solicitó una ampliación de información, el 7 de septiembre de 2011, para que se concrete el procedimiento articulado a fin de que los ascendientes y descendientes mayores de veintiún años, ya sean directos del ciudadano español o comunitario, o bien de su cónyuge o pareja registrada, que acompañen o se reúnan con su familiar en España y a los que no les resulte exigible la previa obtención de visado para su entrada al país, cuenten con las garantías necesarias para poder acreditar de modo adecuado su condición de familiar «a cargo» y en consecuencia su derecho a ser beneficiarios de la normativa comunitaria, en aplicación del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de agosto de 2012 (10033850).

— Jefatura Provincial de Tráfico de Navarra

Se solicitó información, el 10 de febrero de 2011, con motivo de la existencia de una providencia de apremio de la Agencia Tributaria en relación con una sanción de tráfico, contra la que interpuso recurso de reposición al entender que no se había procedido a su notificación en el domicilio señalado al efecto, y que no habían tenido en cuenta que en su momento había identificado al conductor del vehículo. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de junio de 2012 (10033656).

3.1.10 Ministerio de Justicia

— Secretaría de Estado de Justicia

Se solicitó una ampliación de información, el 31 de enero de 2012, ya que comunicaban que había una propuesta de resolución por parte de la Dirección General de los Registros y del Notariado que está

pendiente de firma. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 31 de octubre de 2012 (07018122).

3.2 Administración autonómica

3.2.1 Comunidad Autónoma de Andalucía

— Consejería de Medio Ambiente

Se solicitó información, el 11 de julio de 2011, con motivo de la tardanza en la resolución de un expediente de responsabilidad patrimonial derivada de una muerte producida en el incendio forestal ocurrido en el término municipal de Grazalema (Cádiz) el 7 de septiembre de 1992. Se hizo el tercer requerimiento el 12 de enero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 24 de abril de 2012 (11013792).

— Consejería de Obras Públicas y Vivienda

Se solicitó informe el 10 de febrero de 2011, acerca de la falta de resolución expresa en un expediente. Se hizo el tercer requerimiento el 9 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de febrero de 2012 (10034750).

Se solicitó información, el 13 de julio de 2011, sobre el número de solicitudes de ayudas presentadas en el marco del Plan Estatal 2005-2008 que se encontraban pendientes de resolución, así como los motivos existentes para que se haya tardado casi tres años en resolver solicitudes de este tipo. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 8 de agosto de 2012 (10034555).

— Consejería de Economía, Innovación y Ciencia

Se solicitó informe, el 13 de octubre de 2011, relativo a la comunicación de que su solicitud para el acceso a diversos centros universitarios de la Comunidad autónoma de Andalucía ha sido excluida del proceso «por solicitar estudios que se imparten en su universidad de origen» (no andaluz). Se hizo el tercer requerimiento el 3 de abril de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de mayo de 2012 (11019540).

— Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)

Se solicitó informe el 20 de diciembre de 2011 relativo a las diferencias que provoca entre los alumnos el actual sistema normativo para el cálculo de la nota media de los expedientes académicos de los estudiantes universitarios y las diversas fórmulas utilizadas por las distintas universidades para expresar y ponderar las calificaciones obtenidas, a la hora de someterse a situaciones de concurrencia competitiva. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 31 de octubre de 2012 (F11024231).

3.2.2 Comunidad Autónoma de Aragón

— Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente

Se solicitó informe el 8 de octubre de 2010, acerca de la imposibilidad de cazar en el coto municipal por haberle sido denegada la admisión en una sociedad de cazadores. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de septiembre de 2011, reiterado el 16 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 28 de marzo de 2012 (08021036).

Se solicitó informe el 8 de octubre de 2010, sobre la falta de desarrollo reglamentario de la Ley de Caza en Aragón. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de septiembre de 2011, reiterado el 23 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 28 de marzo de 2012 (09011216).

3.2.3 Comunidad Autónoma de Canarias

— Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad

Se trasladó, el 23 de febrero de 2012, la información facilitada por la Secretaría de Estado de Justicia sobre la dotación de medios del Registro Civil de Las Palmas de Gran Canaria y se solicitó información.

Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 17 de diciembre de 2012 (11007015).

— Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda

Se solicitó información, el 5 de agosto de 2011 sobre las medidas adoptadas con un menor reconocido como persona dependiente y sobre cuya situación de riesgo había alertado los servicios sociales municipales. Se formuló tercer requerimiento el 17 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 18 de octubre de 2012 (10007617).

Se dirigió, el 5 de mayo de 2011, un recordatorio de deberes legales relativo a la obligación de resolver de forma expresa y en los plazos previstos las solicitudes que se presenten por los ciudadanos, al tiempo que se pidió información sobre el estado de un expediente que afecta a los familiares de una persona, ya fallecida, que se encontraba en situación de dependencia. Se formuló el tercer requerimiento el 13 de enero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 19 de noviembre de 2012 (09007122).

— Dirección General de Protección del Menor y la Familia

Se solicitó información, el 2 de noviembre de 2010, acerca de la situación documental de un menor, así como de las gestiones realizadas para obtener la pertinente autorización de residencia antes de cumplir la mayoría de edad. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 14 de septiembre de 2012 (10021444).

Se solicitó información, el 1 de marzo de 2012, para que se ratificase si la primera solicitud presentada a favor del interesado fue la de 16 de mayo de 2001, tal y como consta en los Registros y en este caso se expliquen las causas por las cuales el menor permaneció durante años en el sistema de protección sin ser documentado. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de noviembre de 2012 (11024768).

Se solicitó una ampliación de información, el 17 de febrero de 2012, relativa al Centro de Acogida de Menores Extranjeros «El Fondillo». Se comprueba que continúan existiendo quejas por la comida que se elabora, siendo necesaria adecuarla a las necesidades específicas de los adolescentes. Asimismo, también se aprecia que si bien, la mayoría de los menores internos están matriculados en diversos recursos educativos, no se han articulado unas actividades deportivas y de ocio, que pudieran ayudar al desarrollo personal, al entretenimiento y a la adquisición de habilidades sociales por parte de los menores internos. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 5 de noviembre de 2012 (08010009).

— Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad

Se formuló una sugerencia, el 16 de junio de 2011, con motivo del impago de 4.969,83 euros y 5.337,53 euros por la prestación de diversos servicios desarrollados durante los ejercicios 2000 a 2004. Se hizo el tercer requerimiento el 24 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe del 5 de junio de 2012 (06036167).

Tras recibir varias quejas en las que los interesados expresaban su desacuerdo con el procedimiento de gestión de la bolsa de interinos del cuerpo de maestros, al considerar que se han habilitado como maestros de educación primaria y ordenados en situación preferente a quienes tienen una especialidad distinta de la que constituye la propia especialidad, se inició una investigación de oficio el 14 de octubre de 2011 relativa al procedimiento de gestión de la bolsa de interinos del cuerpo de maestros. Se hizo el tercer requerimiento el 8 de noviembre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de diciembre de 2012 (F11019376).

— Instituto Canario de la Vivienda

Se solicitó información, el 1 de diciembre de 2011, sobre el estado de tramitación de una solicitud de ayuda a propietarios de viviendas libres para su puesta en arrendamiento o rehabilitación. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 7 de noviembre de 2012 (11020783).

3.2.4 Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

— Consejería de Educación, Cultura y Deportes

Tras recibir varias quejas en las que los interesados expresaban su desacuerdo con el procedimiento de gestión de la bolsa de interinos del cuerpo de maestros, al considerar que se han habilitado como maestros de educación primaria y ordenados en situación preferente a quienes tienen una especialidad distinta de la que constituye la propia especialidad, se inició una investigación de oficio el 14 de octubre de 2011 relativa al procedimiento de gestión de la bolsa de interinos del cuerpo de maestros. Se hizo el tercer requerimiento el 8 de noviembre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 14 de diciembre de 2012 (F11019364).

Proveniente del suprimido Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, relativo a la falta de colaboración de la orientadora de un centro docente en la articulación de una respuesta a las necesidades educativas especiales que presenta un menor a causa del TDAH que le afecta. Se hizo el tercer requerimiento el 9 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 9 de julio de 2012 (12005902).

Proveniente del suprimido Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, sobre la actuación seguida en el ámbito del centro educativo en el que se encontraba escolarizado el menor, a raíz de un episodio de maltrato escolar, actuación que no se extendió a prestar a su familia el apoyo necesario y al alumno la atención educativa específica que precisaba. Se formuló el tercer requerimiento el 27 de junio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 3 de octubre de 2012 (12005986).

Proveniente del suprimido Procurador del Común de Castilla-La Mancha, sobre la decisión de sustituir a los asesores lingüísticos de prestar servicios en los centros de la comunidad autónoma que tenían implantados el proyecto bilingüe en colaboración con el British Council por funcionarios docentes con habilitación en idioma inglés. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de junio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 3 de octubre de 2012 (12005817).

Proveniente del suprimido Procurador del Común de Castilla-La Mancha, sobre disfunciones relacionadas con la administración de determinada medicación a su hijo, alumno de educación infantil, por personal del centro en el que se encuentra escolarizado. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 11 de septiembre de 2012 (12005964).

Se solicitó informe el 4 de octubre de 2011 relativo a la decisión del centro docente en el que su hijo cursó la educación secundaria obligatoria de no proponer al mismo para la obtención del título correspondiente, al haber cursado sus estudios con adaptaciones curriculares. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de abril de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 4 de junio de 2012 (11016650).

Proveniente del suprimido Procurador del Común de Castilla-La Mancha, relativo a problemas educativos y médicos que afectan a un alumno que presenta sobredotación intelectual, a causa del escaso apoyo educativo que recibe en el ámbito del centro en el que se encuentra escolarizado. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de junio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 11 de septiembre de 2012 (12005820).

— Consejería de Agricultura

Se solicitó informe el 9 de abril de 2012, sobre disconformidad con la Orden de 29 de noviembre de 2010 por la que se regula el potencial de producción vitícola en Castilla-La Mancha en lo relativo al viñedo en las Zonas de Especial Protección para las Aves Esteparias (ZEPAs). Se hizo el tercer requerimiento el 31 de octubre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 20 de noviembre de 2012. (11000159).

— Dirección General de la Vivienda, Urbanismo y Planificación Territorial

Se solicitó información, el 7 de junio de 2011, con motivo de deficiencias en la tensión del suministro eléctrico en una vivienda. El tercer requerimiento se remitió el 7 de agosto de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de septiembre de 2012 (11007131-01).

3.2.5 Comunidad Autónoma de Cataluña

— Servicio Catalán de Tráfico

Se solicitó informe, el 11 de mayo de 2011, con motivo de la falta de respuesta a una notificación de providencia de apremio, contra la que interpuso recurso de reposición el 10 de diciembre de 2007 ante la

Agencia Estatal de Administración Tributaria sin respuesta. Se hizo el tercer requerimiento el 24 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 11 de junio de 2012 (10017246).

Se solicitó informe, el 1 de diciembre de 2011, relativo a la redacción en lengua catalana de la notificación de acuerdo denegatorio de la suspensión de ejecución de la liquidación que había solicitado. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 11 de junio de 2012 (11021394).

— Servicio Territorial en Vallés Occidental

Se solicitó informe el 29 de marzo de 2012 relativo a la decisión de proceder al cambio de profesora tutora de un grupo del Colegio Público «Can Caldellas», de la localidad de Palau Solità i Plegamans (Barcelona), mediado el presente curso escolar, por reincorporación de la profesora titular de la plaza. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de octubre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de noviembre de 2012 (12004509).

3.2.6 Comunidad Autónoma de Extremadura

— Secretaría General de Economía y Hacienda

Se solicitó información, el 19 de abril de 2011, con motivo de la comprobación de valores de unas viviendas a las que se asigna un precio superior al de mercado y, por tanto, por encima de su valor real, lo que sorprende en plena crisis inmobiliaria. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 29 de junio de 2012 (11002358).

— Universidad de Extremadura

Se solicitó informe, el 20 de diciembre de 2011, relativo a las diferencias que provoca entre los alumnos el actual sistema normativo para el cálculo de la nota media de los expedientes académicos de los estudiantes universitarios y las diversas fórmulas utilizadas por las distintas universidades para expresar y ponderar las calificaciones obtenidas, a la hora de someterse a situaciones de concurrencia competitiva. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 24 de julio de 2012 (F11024265).

3.2.7 Comunidad Autónoma de las Illes Balears

— Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio

Se solicitó informe, el 25 de marzo de 2011, relativo a posibles irregularidades de la adscripción a la empresa pública Espais de Natura Balear (ENB) del personal laboral traspasado por el Estado a dicha comunidad autónoma mediante Real Decreto 1043/2009, de 29 de junio. Se hizo el tercer requerimiento el 7 de marzo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 9 de abril de 2012 (10032840).

3.2.8 Comunidad de Madrid

— Consejería de Educación, Juventud y Deporte

Se solicitó informe el 27 de marzo de 2012 relativo a construcción de nuevas instalaciones destinadas al CEIP de la localidad de Navalafuente (Madrid), que vienen funcionando en instalaciones de la antigua escuela y de la Casa Municipal de la Juventud. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de octubre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de noviembre de 2012 (11011324).

Se solicitó informe, el 30 de enero de 2012, relativo a las instrucciones dictadas por la Consejería para el curso 2011-2012, en la medida en que han supuesto una pérdida de profesorado en el centro y una disminución del horario que pueden dedicar a actividades no lectivas. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 14 de diciembre de 2012 (11020718).

Se solicitó informe, el 21 de diciembre de 2011, relativo a los problemas relacionados con la obtención, por parte de padres y madres separados o divorciados, de información sobre la evolución académica y sobre otros aspectos de la vida escolar de sus hijos. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 17 de septiembre de 2012 (F11024218).

— Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Se solicitó información, el 22 de diciembre de 2011, sobre actuaciones en relación con la Cañada Real Galiana. Se hizo el tercer requerimiento el 1 de junio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 7 de agosto de 2012 (10021739).

Se solicitó información, el 11 de abril de 2011, acerca de la subvención para la instalación de ascensores. Se hizo el tercer requerimiento el 9 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 9 de marzo de 2012 (11007897).

— Dirección General de Vivienda y Rehabilitación

Se solicitó información, el 16 de enero de 2012, acerca del derribo de infraviviendas en el poblado Puerta de Hierro. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de junio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de noviembre de 2012 (11020158).

Se dirigió, el 21 de julio de 2011, una sugerencia relativa al pago de una subvención al alquiler de vivienda protegida. Se hizo el tercer requerimiento el 7 de marzo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 27 de noviembre de 2012 (09016188).

Se solicitó información, el 18 de noviembre de 2011, sobre el estado de tramitación de una solicitud de concesión de una vivienda pública del cupo de especial necesidad. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de noviembre de 2012 (11020563).

Se solicitó información, el 1 de diciembre de 2011, sobre la atención prestada a una petición de información de una interesada solicitante de una vivienda del cupo de especial necesidad. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 5 de octubre de 2012 (11016760).

Se solicitó información, el 18 de diciembre de 2011, referida a la actuación administrativa frente a los problemas de convivencia existentes en un edificio de viviendas arrendadas, cuyo titular es el Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA). Se hizo el tercer requerimiento el 17 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de noviembre de 2012 (11015594).

Se formuló, el 20 de diciembre de 2011, una recomendación para que la ocupación de vivienda se considere causa de exclusión para el acceso a viviendas protegidas en régimen de alquiler con opción a compra. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de junio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 8 de enero de 2013 (11012308).

Se solicitó información, el 11 de noviembre de 2011, sobre las actuaciones seguidas con una promotora de vivienda protegida que podría estar incurriendo en infracciones a la normativa reguladora de la adjudicación de estas viviendas. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 17 de diciembre de 2012 (10031399).

Se dirigió, el 19 de octubre de 2011, una recomendación para la creación de un registro único de demandantes de vivienda protegida y el establecimiento de un marco normativo que favorezca la mayor publicidad y transparencia. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 7 de diciembre de 2012 (10008415).

— Instituto Madrileño del Menor y la Familia

Se solicitó una ampliación de la información, el 3 de marzo de 2011, sobre las actuaciones tomadas con el menor desde el 2006 en que se puso por primera vez a su disposición, y sobre los motivos por los que no se ha instado la pertinente autorización de residencia y la correspondiente cédula de inscripción, y asimismo los motivos por los que una vez obtenida la documentación para solicitar el pasaporte, tampoco se ha realizado dicho trámite. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de agosto de 2012 (09008110).

Se solicitó una ampliación de información, el 25 de octubre de 2011, para que se indique si la entidad guardadora emitió el informe que debía acompañar a la petición de nacionalidad o no y, en este último caso, las razones que lo impidieron. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de enero de 2013 (09013833).

Se realizó un recordatorio de deberes legales, el 1 de agosto de 2011, sobre autorización residencia de menores tutelados, una vez haya quedado acreditada la imposibilidad de su repatriación y, en todo caso, transcurridos nueve meses desde que el menor haya sido puesto a disposición de los servicios

competentes de protección de menores. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 25 de octubre de 2012 (09013854).

Se solicitó una ampliación de información, el 7 de septiembre de 2011, para que se concrete la intervención de la Fiscalía de Menores en el procedimiento de determinación de edad del interesado, así como la existencia de decreto de la Fiscalía en ese sentido. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 20 de septiembre de 2012 (10004305).

— Universidad Complutense de Madrid

Se solicitó informe, el 7 de septiembre de 2011, relativo a la necesidad de proceder a una regulación urgente de los criterios para acreditar las discapacidades o minusvalías en los alumnos, su contenido y sus efectos para proceder a las adaptaciones necesarias garantizando la aptitud de dichos alumnos para la obtención de títulos académicos que permitan el ejercicio profesional como maestros de educación infantil y primaria. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de abril de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 25 de abril de 2012 (F11017881).

3.2.9 Principado de Asturias

— Consejería de Educación y Universidades

Se solicitó informe complementario, el 30 de mayo de 2012, relativo a condiciones que presentan las instalaciones de un colegio público de Gijón, ubicado en un antiguo edificio escolar, que no ha sido objeto de las adaptaciones y rehabilitaciones necesarias para adecuarlo a los requisitos que se establecen en la normativa educativa vigente. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de noviembre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de diciembre de 2012 (09007204).

3.2.10 Región de Murcia

— Servicio Murciano de Salud

Se solicitó información, el 31 de marzo de 2011, sobre la demora padecida en la práctica de una determinada técnica médica indicada para enfermedad atrófica que padece. Se hizo el tercer requerimiento el 27 de enero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 18 de abril de 2012 (11008034).

— Dirección General de Tributos

Se solicitó informe, el 14 de abril de 2011, con motivo de la solicitud de la devolución de ingresos indebidos, en relación a la declaración del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 5 de julio de 2012 (11007468).

Se solicitó información, el 14 de abril de 2011, con motivo de la rectificación de un error material en una liquidación por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, sin respuesta. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de junio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 5 de julio de 2012 (11007912).

— Universidad de Murcia

Se solicitó informe, el 20 de diciembre de 2011, relativo a las diferencias que provoca entre los alumnos el actual sistema normativo para el cálculo de la nota media de los expedientes académicos de los estudiantes universitarios y las diversas fórmulas utilizadas por las distintas universidades para expresar y ponderar las calificaciones obtenidas, a la hora de someterse a situaciones de concurrencia competitiva. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de julio de 2012 (F11024276).

3.2.11 Ciudad Autónoma de Ceuta

— Consejería de Juventud, Deportes y Menores

Se solicitó información, el 17 de marzo de 2011, con motivo de los trabajos preparatorios para la elaboración de un informe monográfico sobre la trata de seres humanos en España. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de marzo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de mayo de 2012 (11006812).

3.3 Administración local

3.3.1 Ayuntamiento de Ablanque (Guadalajara)

Se solicitó informe, el 4 de abril de 2011, sobre el silencio municipal a una solicitud de información urbanística. Se hizo el tercer requerimiento el 9 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de febrero de 2012 (11008181).

3.3.2 Ayuntamiento de Alcalá de Xivert (Castellón)

Se solicitó información, el 30 de septiembre de 2011, sobre irregularidades en el Programa de Actuación Integrada sin informe de la Confederación Hidrográfica del Júcar. Se hizo el tercer requerimiento el 18 de abril de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 19 de abril de 2012 (11017700).

Se solicitó informe el 15 de septiembre de 2011, acerca de la falta de recogida de rastrojos por el Ayuntamiento en Alcossebre (Castellón). Se hizo el tercer requerimiento el 18 de abril de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de abril de 2012 (10020664).

3.3.3 Ayuntamiento de Almendralejo (Badajoz)

Se solicitó información, el 19 de julio de 2011, con motivo de la expropiación de tres fincas destinadas a Sistema General de Espacios Públicos según su Plan General de Ordenación Urbana. Se hizo el tercer requerimiento el 7 de agosto de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 13 de noviembre de 2012 (11014380).

3.3.4 Ayuntamiento de Almonacid de Toledo (Toledo)

Se solicitó información, el 19 de julio de 2011, acerca de la solicitud de apertura de un camino vecinal. Se hizo el tercer requerimiento el 12 de enero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 5 de marzo de 2012 (11004296).

3.3.5 Ayuntamiento de Aranda de Duero (Burgos)

Se solicitó información, el 14 de marzo de 2011, con motivo de la transmisión, a través de subrogación, de un kiosco de periódicos. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de junio de 2012 (0217857).

3.3.6 Ayuntamiento de Arganda del Rey (Madrid)

Se solicitó informe, el 20 de junio de 2011, relativo al incremento que habían experimentado las cuotas del Conservatorio Municipal de Música. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 3 de abril de 2012 (11008118).

3.3.7 Ayuntamiento de Barcelona

Se solicitó información, el 1 de agosto de 2011 en relación con la actuación de un agente tras la denuncia por pegar carteles publicitarios en la vía pública. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de marzo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de abril de 2012 (11010859).

3.3.8 Ayuntamiento de Belmonte de Miranda (Asturias)

Se solicitó informe, el 1 de marzo de 2011, con motivo de la petición de información de la afección de unas fincas por la construcción de una depuradora, sin resultado. Se hizo el tercer requerimiento el 24 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 7 de junio de 2012 (11003544).

3.3.9 Ayuntamiento de Benacazón (Sevilla)

Se solicitó información el 5 de marzo de 2010, acerca de las molestias generadas por un almacén de materiales. Se hizo el tercer requerimiento el 11 de agosto de 2010, reiterado el 23 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 20 de marzo de 2012 (09009017).

3.3.10 Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga)

Se solicitó información, el 13 de octubre de 2011, acerca de los ruidos y vibraciones provocados por una discoteca en Puerto Marina. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de abril de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de abril de 2012 (09022439).

3.3.11 Ayuntamiento de Benasque (Huesca)

Se solicitó información, el 16 de junio de 2011, acerca de la falta de contestación municipal a una denuncia. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 24 de febrero de 2012 (08016500).

3.3.12 Ayuntamiento de Bielsa (Huesca)

Se solicitó ampliación de información, el 8 de octubre de 2010, con motivo del impago del justiprecio, determinado en sentencia del Tribunal Supremo, por la expropiación de un solar en Javierre. Se hizo el tercer requerimiento el 9 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de marzo de 2012 (06015188).

3.3.13 Ayuntamiento de Bonrepós i Mirambell (Valencia)

Se solicitó información, el 16 de diciembre de 2011, sobre irregularidades municipales en la ejecución del Programa de Actuación Integrada (PAI). Se hizo el tercer requerimiento el 23 de noviembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 7 de diciembre de 2012 (11023106).

3.3.14 Ayuntamiento de Borja (Zaragoza)

Se solicitó informe, el 13 de agosto de 2010, relativo al cumplimiento de las bases de una convocatoria para cubrir una plaza de conserje. Se hizo un tercer requerimiento el 11 de abril de 2011, reiterado el 7 de marzo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de marzo de 2012 (10011448).

3.3.15 Ayuntamiento de Burgos

Se solicitó información, el 24 de enero de 2012, acerca de la falta de contestación a un escrito presentado ante el Ayuntamiento. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 27 de julio de 2012 (11024003).

3.3.16 Ayuntamiento de Burjassot (Valencia)

Se solicitó información, el 9 de julio de 2009, sobre unas obras que no se ajustan al proyecto. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de enero de 2010, reiterado el 16 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de noviembre de 2012 (0315909).

3.3.17 Ayuntamiento de Cáceres

Se solicitó informe, el 12 de enero de 2011, acerca de la falta de información municipal sobre expediente disciplinario. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 26 de junio de 2012 (0303622).

3.3.18 Ayuntamiento de Candeleda (Ávila)

Se formuló recomendación, el 11 de abril de 2011, relativa a irregularidades en una oposición convocada por el Ayuntamiento. Se hizo el tercer requerimiento el 18 de enero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de noviembre de 2012 (10013382).

3.3.19 Ayuntamiento de Cánoves y Samalús (Barcelona)

Se solicitó informe el 26 de enero de 2012, acerca de la falta de contestación a peticiones de información. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de noviembre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 14 de enero de 2013 (09022241).

3.3.20 Ayuntamiento de Cantillana (Sevilla)

Se solicitó información, el 24 de enero de 2012, sobre la falta de contestación a un escrito denunciando el incumplimiento del deber de conservación. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de noviembre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 13 de diciembre de 2012 (12000136).

3.3.21 Ayuntamiento de Cañada del Hoyo (Cuenca)

Se solicitó información, el 26 de abril de 2012, sobre el deber de conservación. Se hizo el tercer requerimiento el 31 de octubre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de noviembre de 2012. (12005802. Queja procedente del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha).

3.3.22 Ayuntamiento de Cardeñajimeno (Burgos)

Se solicitó información, el 22 de septiembre de 2011, acerca de la no devolución de una fianza de obras. Se hizo el tercer requerimiento el 1 de junio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 25 de junio de 2012 (11017929).

3.3.23 Ayuntamiento de Carnota (A Coruña)

Se solicitó información, el 3 de diciembre de 2010, con motivo de la disconformidad del cobro de tres euros por emitir el recibo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y dos euros por cada certificado de empadronamiento. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 29 de febrero de 2012 (09021952).

3.3.24 Ayuntamiento de Cartaya (Huelva)

Se solicitó información, el 5 de marzo de 2010, sobre el incumplimiento del horario de la terraza de un bar. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2011, reiterado el 23 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de marzo de 2012 (09015214).

3.3.25 Ayuntamiento de Castro-Urdiales (Cantabria)

Se solicitó informe, el 29 de septiembre de 2010, sobre la ejecución y ocupación de una plaza sin indemnizar. Se hizo el tercer requerimiento el 27 de enero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de enero de 2013 (09021105).

3.3.26 Ayuntamiento de Cazalegas (Toledo)

Se solicitó informe el 26 de abril de 2012, sobre el retraso en la tramitación del Plan Especial Reforma Interior (PERI). Se hizo el tercer requerimiento el 28 de noviembre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de enero de 2013. (12006142. Queja procedente del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha).

3.3.27 Ayuntamiento de Cieza (Murcia)

Se solicitó información, el 1 de marzo de 2011, con motivo de la falta de resolución de un recurso de reposición frente al acuerdo del Pleno de 24 de noviembre de 2009. El tercer requerimiento se remitió el 24 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de junio de 2012 (10033324).

3.3.28 Ayuntamiento de Ciudad Real

Se solicitó información, el 23 de agosto de 2011, con motivo de la mala calidad del agua y el cambio de lugar del contador sin su consentimiento. Se hizo el tercer requerimiento el 7 de agosto de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 19 de noviembre de 2012 (11016557).

3.3.29 Ayuntamiento de Ciutadella de Menorca (Illes Balears)

Se solicitó información, el 20 de octubre de 2011, con motivo de la presentación de una reclamación por los daños sufridos al ser pisado por un caballo durante las Fiestas de San Juan de 2010. El tercer

requerimiento se remitió el 24 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 25 de junio de 2012 (11019837).

3.3.30 Ayuntamiento de Cobisa (Toledo)

Se solicitó información, el 4 de octubre de 2010, acerca del nivel de ruido alcanzado en las fiestas patronales. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de marzo de 2012 (10014203).

3.3.31 Ayuntamiento de Cubillos (Zamora)

Se solicitó ampliación de información, el 28 de septiembre de 2011, con motivo de la valoración catastral de un inmueble. Se remitió el tercer requerimiento el 22 de junio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 6 de julio de 2012 (10034841).

3.3.32 Ayuntamiento de Denia (Alicante)

Se solicitó información, el 20 de octubre de 2011, acerca de la ejecución de unas obras sin adecuarse a la licencia. Se hizo el tercer requerimiento el 18 de abril de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de noviembre de 2012 (10002999).

3.3.33 Ayuntamiento de El Campello (Alicante)

Se solicitó información, el 23 de septiembre de 2011, sobre los malos olores provocados por una planta de reciclaje. Se hizo el tercer requerimiento el 11 de junio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 9 de julio de 2012 (10018303).

3.3.34 Ayuntamiento de El Real de San Vicente (Toledo)

Se solicitó información, el 10 de mayo de 2012, sobre la falta de respuesta a solicitudes de información. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de noviembre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 11 de diciembre de 2012. (12005918. Queja procedente del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha).

3.3.35 Ayuntamiento de El Siscar (Murcia)

Se solicitó información, el 1 de febrero de 2012, sobre contaminación acústica. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de octubre de 2012 (12000618).

3.3.36 Ayuntamiento de Elche (Alicante)

Se solicitó información, el 16 de marzo de 2011, acerca de la depuración deficiente de aguas residuales. Se hizo el tercer requerimiento el 1 de junio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 6 de junio de 2012 (08001229).

3.3.37 Ayuntamiento de Estepona (Málaga)

Se solicitó información, el 5 de abril de 2011, con motivo del cobro del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de una propiedad, debido a un error de atribución de titularidad catastral. Se hizo el tercer requerimiento el 24 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de julio de 2012 (11006837).

3.3.38 Ayuntamiento de Ferrol (A Coruña)

Se solicitó informe el 31 de mayo de 2011 relativo a la redacción, parcialmente en lengua gallega, de los recibos de la empresa mixta Aguas del Ferrol, S.A. (EMAFESA), a pesar de haber solicitado expresamente el empleo de la lengua castellana en las comunicaciones. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de mayo de 2012 (11008860).

3.3.39 Ayuntamiento de Fuencaliente de La Palma (Santa Cruz de Tenerife)

Se solicitó información, el 23 de diciembre de 2010, por la falta de valoración de los daños sufridos como consecuencia del incendio de La Palma, habiendo transcurrido un año, y tras presentar cuestionario

de identificación de daños en agosto de 2009. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 7 de marzo de 2012. (10030634)

3.3.40 Ayuntamiento de Fuente El Saz de Jarama (Madrid)

Se solicitó información, el 12 de julio de 2011, con motivo de la recepción de notificación de deuda. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 13 de junio de 2012 (11015361).

3.3.41 Ayuntamiento de Fuentealbilla (Albacete)

Se solicitó información, el 23 de abril de 2012, acerca del vallado y construcción de naves sin autorización que afectaban a viales públicos. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de noviembre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 17 de diciembre de 2012. (12005834. Queja procedente del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha).

3.3.42. Ayuntamiento de Fuentenovilla (Guadalajara)

Se solicitó información, el 7 de marzo de 2011, acerca del vertido de aguas residuales e irregularidades en el proyecto de una depuradora. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de diciembre de 2011, reiterado el 21 de septiembre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 4 de octubre de 2012 (08008667).

3.3.43 Ayuntamiento de Galapagar (Madrid)

Se solicitó informe, el 17 de febrero de 2011, relativo a la falta de respuesta a la solicitud de acceso al expediente de procedimiento selectivo en el que participó la interesada de un puesto de monitor socio-cultural. Se hizo el tercer requerimiento el 18 de enero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de noviembre de 2012 (10035082).

3.3.44 Ayuntamiento de Granada

Se solicitó una ampliación de información, el 30 de junio de 2011, en relación con la revisión y revocación de un expediente sobre una tarjeta de aparcamiento. Se hizo el tercer requerimiento el 1 de marzo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 24 de abril de 2012 (10005476).

3.3.45 Ayuntamiento de Guadalupe (Cáceres)

Se solicitó información, al el 30 de septiembre de 2009, acerca de las presuntas irregularidades en un bar de la localidad. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de mayo de 2010, reiterado el 23 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 29 de febrero de 2012 (07027712).

3.3.46 Ayuntamiento de Guardamar del Segura (Alicante)

Se solicitó información, el 23 de diciembre de 2011, acerca de las obras de ampliación ilegal de una terraza en una urbanización. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de junio de 2012 (11022464).

3.3.47 Ayuntamiento de Horcajo de Santiago (Cuenca)

Se solicitó información, el 26 de mayo de 2011, acerca de la aplicación de la ordenanza municipal en la limpieza de solares. Se hizo el tercer requerimiento el 9 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 28 de febrero de 2012 (11007038).

3.3.48 Ayuntamiento de Ibiza (Illes Balears)

Se solicitó informe, el 7 de diciembre de 2011, relativo a la falta de respuesta al recurso de interposición interpuesto ante el Ayuntamiento por el traslado forzoso ordenado por el jefe de la policía local de Ibiza. Se hizo el tercer requerimiento el 8 de noviembre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 3 de diciembre de 2012 (11022030).

3.3.49 Ayuntamiento de Illueca (Zaragoza)

Se solicitó ampliación de información, el 14 de diciembre de 2010, sobre falta de respuesta a recurso presentado relacionado con la aplicación de bonificaciones en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles sólo a algunos contribuyentes. El tercer requerimiento se remitió los días 7 de marzo de 2012 y 29 de mayo de 2012. Posteriormente se recibió el informe el 22 de junio de 2012 (08005152).

3.3.50 Ayuntamiento de Jávea (Alicante)

Se solicitó información, el 9 de abril de 2012, sobre el mal estado de los viales públicos que provocan inundaciones en viviendas. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de diciembre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de enero de 2013 (11009522).

Se solicitó información, el 18 de junio de 2010, sobre la falta de puesta en servicio de dos farolas públicas. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de diciembre de 2010, reiterado el 7 de marzo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de abril de 2012 (10010541).

3.3.51 Ayuntamiento de La Garrovilla (Badajoz)

Se solicitó información, el 23 de septiembre de 2011, sobre las molestias que provoca una fábrica de fertilizantes que se encuentra en el casco urbano. Se hizo el tercer requerimiento el 1 de junio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 18 de junio de 2012 (07010731).

3.3.52 Ayuntamiento de La Herradura (Granada)

Se solicitó informe complementario, el 24 de noviembre de 2011, relativo a deficiencias advertibles en las instalaciones del colegio público y del instituto de la localidad. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 7 de noviembre de 2012 (10010374).

3.3.53 Ayuntamiento de La Orotava (Santa Cruz de Tenerife)

Se solicitó información, el 31 de mayo de 2011, sobre la ocupación indebida de un vial público. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 6 de marzo de 2012 (06047506).

3.3.54 Ayuntamiento de La Puebla de Guzmán (Huelva)

Se solicitó una ampliación de información, el 11 de julio de 2011, en relación con las actuaciones realizadas para la subsanación de posibles vicios en un expediente sancionador. Se hizo el tercer requerimiento el 7 de marzo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 26 de marzo de 2012 (10003563).

3.3.55 Ayuntamiento de La Unión (Murcia)

Se solicitó información, el 12 de julio de 2011, acerca de la deficiente prestación de servicios públicos locales. Se hizo el tercer requerimiento el 30 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 19 de septiembre de 2012 (10035105).

3.3.56 Ayuntamiento de Las Herencias (Toledo)

Se solicitó información, el 9 de junio de 2011, sobre el cambio en la ubicación de un contenedor de basuras. Se hizo el tercer requerimiento el 12 de enero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 7 de febrero de 2012 (11012946).

3.3.57 Ayuntamiento de Las Navas del Marqués (Ávila)

Se solicitó información, el 20 de diciembre de 2011, sobre autorización para instalar un parque de aventuras en Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) y Red Natura 2000. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 18 de septiembre de 2012 (11022087).

3.3.58 Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria (Las Palmas)

Se solicitó información, el 1 de junio de 2011, acerca de la falta de tramitación de una denuncia por obras ilegales. Se hizo el tercer requerimiento el 18 de enero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 6 de febrero de 2012 (07035474).

Se solicitó información, el 25 de octubre de 2011, en relación con la falta de respuesta a un recurso contra una resolución sancionadora de tráfico. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de junio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de noviembre de 2012 (11012742).

Se solicitó información, el 7 de junio de 2011, sobre la instalación irregular de una puerta y molestias por ruido ocasionadas por extractores de humos. Se hizo el tercer requerimiento el 9 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 6 de marzo de 2012 (10006006).

3.3.59 Ayuntamiento de Leganés (Madrid)

Se solicitó informe, el 31 de mayo de 2011, relativo al reintegro parcial de unas tasas académicas de la escuela de música que fueron solicitadas en junio de 2010. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de enero de 2013 (11008715).

3.3.60 Ayuntamiento de Llanes (Asturias)

Se solicitó información, el 27 de abril de 2011, sobre la denegación injustificada de la licencia para un local. Se hizo el tercer requerimiento el 6 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de febrero de 2012 (11007621).

3.3.61 Ayuntamiento de Liria (Valencia)

Se solicitó información, el 18 de enero de 2011, sobre la falta de suministro de energía eléctrica en una vivienda. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 14 de marzo de 2012 (09021981).

3.3.62 Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna (Cantabria)

Se solicitó información, el 24 de junio de 2011, sobre silencio municipal ante solicitud de instalación de placa indicativa de la calle y las molestias ocasionadas por un seto que invade la calzada. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de abril de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 11 de mayo de 2012 (10034990).

3.3.63 Ayuntamiento de Los Santos de La Humosa (Madrid)

Se solicitó información, el 30 de mayo de 2011, sobre la pasividad ante obras ilegales en zonas verdes y vías pecuarias. Se hizo el tercer requerimiento el 6 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de marzo de 2012 (10012776).

3.3.64 Ayuntamiento de Lugo

Se solicitó información, el 15 de junio de 2011, acerca de una competición de trial no autorizada. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de noviembre de 2012 (08015092).

3.3.65 Ayuntamiento de Madrid

Se solicitó información, el 10 de febrero de 2011, acerca de los defectos constructivos en viviendas de la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo. Se hizo el tercer requerimiento el 18 de enero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de febrero de 2012 (10020913).

— Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid

Se solicitó información, el 11 de noviembre de 2011, acerca de una solicitud de información sobre expediente de expropiación sin contestar. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de junio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 18 de julio de 2012 (11008112).

3.3.66 Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid)

Se solicitó información, el 6 de junio de 2011, en relación con estacionamientos indebidos en una calle de esta localidad. Se hizo el tercer requerimiento el 7 de marzo de 2012, reiterado el 24 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 29 de mayo de 2012 (11007173).

3.3.67 Ayuntamiento de Manacor (Illes Balears)

Se solicitó información, el 20 de julio de 2010, sobre la depuración deficiente de aguas residuales. Se hizo el tercer requerimiento el 27 de enero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 29 de febrero de 2012 (08001239).

3.3.68 Ayuntamiento de Mijas (Málaga)

Se solicitó información, el 21 de julio de 2010, acerca de los malos olores de una planta de reciclaje. Se hizo el tercer requerimiento el dos de febrero de 2011, reiterado el 16 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 19 de noviembre de 2012 (09020296).

3.3.69 Ayuntamiento de Mochales (Guadalajara)

Se solicitó información, el 29 de marzo de 2010, sobre el cierre de caminos públicos por una malla cinegética. Se hizo el tercer requerimiento el 25 de noviembre de 2010, reiterado el 28 de marzo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de abril de 2012 (09002010).

3.3.70 Ayuntamiento de Morzarzal (Madrid)

Se solicitó información, el 16 de febrero de 2012, sobre el ruido provocado con motivo de las fiestas patronales. Se hizo el tercer requerimiento el 8 de noviembre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 27 de noviembre de 2012 (09017054).

3.3.71 Ayuntamiento de Moratalla (Murcia)

Se solicitó información, el 1 de junio de 2011, con motivo del impago de una deuda. Se hizo el tercer requerimiento el 11 de junio de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de junio de 2012 (10001093).

3.3.72 Ayuntamiento de Motril (Granada)

Se solicitó información, el 23 de marzo de 2011, acerca de la zona de ubicación de un mercadillo. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 17 de julio de 2012 (10029734).

3.3.73 Ayuntamiento de Onil (Alicante)

Se solicitó información, el 30 de mayo de 2011, acerca del retraso en la concesión de una licencia de primera ocupación. Se hizo el tercer requerimiento el 9 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 20 de febrero de 2012 (10018618).

3.3.74 Ayuntamiento de Orgaz (Toledo)

Se solicitó información, el 7 de mayo de 2012, acerca de las molestias que genera un taller de mármol. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de noviembre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 13 de diciembre de 2012. (12005728. Queja procedente del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha).

3.3.75 Ayuntamiento de Oropesa (Toledo)

Se solicitó información, el 2 de diciembre de 2010, acerca de las deficiencias en las conducciones de aguas residuales. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2011, reiterado el 16 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 9 de marzo de 2012 (10012725).

3.3.76 Ayuntamiento de Padrón (A Coruña)

Se solicitó información, el 13 de junio de 2011, con motivo de la reclamación durante varios años para que se instale una rejilla de desagüe delante de su vivienda para evitar la inundación de la planta baja, sin haber obtenido solución alguna. Se hizo el tercer requerimiento el 12 de enero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de enero de 2012 (11011585).

3.3.77 Ayuntamiento de Pallejá (Barcelona)

Se solicitó información, el 14 de julio de 2011, sobre señalización vial sólo en catalán por falta de presupuesto. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de noviembre de 2012 (10020600).

3.3.78 Ayuntamiento de Pesquera (Cantabria)

Se solicitó información, el 27 de mayo de 2011, sobre el peligro que representa un inmueble en ruina. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 8 de marzo de 2012 (11002853).

3.3.79 Ayuntamiento de Porto do Son (A Coruña)

Se solicitó información, el 18 de noviembre de 2010, acerca de la falta de resolución de un recurso contra una reparcelación. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre 2011, reiterado el 7 de marzo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de abril de 2012 (10007676).

3.3.80 Ayuntamiento de Pozuelo (Albacete)

Se solicitó información, el 23 de abril de 2012, acerca de la denegación del acceso a un expediente de licencia. Se hizo el tercer requerimiento el 31 de octubre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 13 de noviembre de 2012. (12005880. Queja procedente del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha).

3.3.81 Ayuntamiento de Puerto de la Cruz (Santa Cruz de Tenerife)

Se solicitó información, el 16 de marzo de 2011, acerca de la pasividad municipal frente a obras ilegales. Se hizo el tercer requerimiento el 18 de enero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de noviembre de 2012 (10001696).

3.3.82 Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz)

Se solicitó información, el 24 de noviembre de 2010, acerca de la disconformidad con obras y acceso a información. Se hizo el tercer requerimiento el 18 de abril de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 17 de mayo de 2012 (06041364).

3.3.83 Ayuntamiento de Quintana de la Serena (Badajoz)

Se solicitó ampliación de información, el 30 de diciembre e 2010, con motivo de la aprobación de las tasas para el arreglo y cuidado de los caminos rurales, produciéndose una diferencia importante entre la tasa establecida por cada municipio. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 27 de febrero de 2012 (06042217).

3.3.84 Ayuntamiento de Riofrío de Aliste (Zamora)

Se solicitó información, el 16 de junio de 2011, sobre la restitución de la propiedad pública de un camino. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 27 de julio de 2012 (10024931).

3.3.85 Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid (Madrid)

Se solicitó información, el 13 de octubre de 2011, acerca de falta de contestación a una denuncia por obras ilegales. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 20 de agosto de 2012 (08017033).

3.3.86 Ayuntamiento de Ruiloba (Cantabria)

Se solicitó información, el 21 de julio de 2011, sobre un proyecto de construcción de viviendas que vulnera las ordenanzas municipales. Se hizo el tercer requerimiento el 7 de marzo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de marzo de 2012 (10002815).

3.3.87 Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana (Las Palmas)

Se formuló, el 25 de junio de 2010, una recomendación en orden a la resolución expresa en las solicitudes y recursos formulados por los interesados, de conformidad con el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y una Sugerencia en orden a que se resolviese expresamente la solicitud de la interesada de 2 de junio de 2008. Se hizo un tercer requerimiento el 10 de febrero de 2011, reiterado el 7 de marzo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de noviembre de 2012 (08015811).

3.3.88 Ayuntamiento de San Carlos del Valle (Ciudad Real)

Se solicitó información, el 14 de mayo de 2012, acerca de las molestias originadas por el paso de ganado por la calle. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de diciembre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de enero de 2013. (12005894. Queja procedente del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha).

3.3.89 Ayuntamiento de San Fernando de Henares (Madrid)

Se solicitó información, el 21 de julio de 2011, acerca de los desperfectos en inmuebles, provocados por las obras en la línea 7 del metro. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 20 de diciembre de 2012 (11016136).

Se formuló recordatorio de deberes legales, el 26 de julio de 2011, relativo a la negativa a sellarle en el Registro las copias de dos documentos originales que aportaba junto con un recurso. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de abril de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de abril de 2012 (11010337).

3.3.90 Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife

Se solicitó información, el 24 de junio de 2011, acerca de unos perros potencialmente peligrosos que andan sueltos sin las debidas condiciones higiénico-sanitarias. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de abril de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de abril de 2012 (10013610).

3.3.91 Ayuntamiento de Ses Salines (Illes Balears)

Se solicitó información, el 22 de septiembre de 2011, acerca del mal estado de un callejón de la localidad. Se hizo el tercer requerimiento el 12 de abril de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 24 de abril de 2012 (11017699).

3.3.92 Ayuntamiento de Sigüenza (Guadalajara)

Se solicitó información, el 17 de febrero de 2011, con motivo de la calificación como urbanas de dos fincas, a pesar de que no disponen de ningún servicio que pueda asimilarse con esta calificación. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de marzo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 26 de marzo de 2012 (10005860).

Se solicitó información, el 15 de diciembre de 2011, sobre la falta de servicios mínimos en una pedanía. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 19 de julio de 2012 (11022008).

3.3.93 Ayuntamiento de Soto del Real (Madrid)

Se solicitó ampliación de información, el 22 de junio de 2011, con motivo del incremento excesivo de las tasas por la prestación de servicios urbanísticos. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de mayo de 2012. Posteriormente se recibió el informe el 13 de junio de 2012 (09012922).

3.3.94 Ayuntamiento de Tartanedo (Guadalajara)

Se solicitó información, el 18 de mayo de 2012, acerca del asfaltado y limpieza de una calle. Se reiteró un tercer requerimiento el 18 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 17 de julio de 2012. (12005737. Queja procedente del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha).

3.3.95 Ayuntamiento de Torredelcampo (Jaén)

Se solicitó ampliación de información, el 1 de junio de 2011, con motivo del embargo de bienes en concepto de la tasa de basura industrial de los ejercicios 2001 a 2005, habiendo vendido el local en el año 1996, fecha en que cesó la actividad. Se hizo el tercer requerimiento el 24 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de junio de 2012 (08016545).

3.3.96 Ayuntamiento de Torrejón El Rubio (Cáceres)

Se solicitó información, el 16 de julio de 2010, acerca del horario de cierre de un local y el ruido provocado por éste. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de febrero de 2011, reiterado el 23 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 3 de mayo de 2012 (08009119).

3.3.97 Ayuntamiento de Valdés (Luarca-Asturias)

Se formuló sugerencia y recomendación, el 5 de mayo de 2011, relativa a la situación presuntamente irregular en la que se encontraría la actuación municipal en relación con las contrataciones laborales que en su ejecución pudieran devenir irregulares y acarrear la declaración de la condición indefinida de su vinculación laboral con ese Ayuntamiento. Se hizo el tercer requerimiento el 7 de marzo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 28 de mayo de 2012 (10004135).

3.3.98 Ayuntamiento de Valdetorres (Badajoz)

Se formuló recomendación, el 11 de abril de 2011, relativa al trato discriminatorio recibido por el Ayuntamiento en relación con diversas solicitudes de trabajo, sin que se le haya concedido al interesado la posibilidad cuando se renovaron los contratos de trabajo de personal laboral de trabajadores que no presentaron las mismas necesidades. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de marzo de 2012 (10001721).

3.3.99 Ayuntamiento de Valdoviño (A Coruña)

Se solicitó ampliación de información, el 22 de junio de 2011, sobre los problemas que tiene el personal de los servicios postales para distribuir el correo debido a la falta de numeración en las viviendas y al no estar debidamente identificados los lugares. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 4 de diciembre de 2012 (07002456).

3.3.100 Ayuntamiento de Valle de Olla (Navarra)

Se solicitó información, el 21 de marzo de 2011, acerca de la falta del servicio de agua en una vivienda que dispone de cédula de habitabilidad. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2011, reiterado el 23 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 20 de marzo de 2012 (11000241).

3.3.101 Ayuntamiento de Valverde del Majano (Segovia)

Se solicitó información, el 8 de noviembre de 2011, sobre falta de acceso a la información urbanística. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de junio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de septiembre de 2012 (11021536).

3.3.102 Ayuntamiento de Villacañe (Madrid)

Se solicitó información, el 7 de julio de 2011, sobre las molestias por ruidos producidas por un almacén. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de junio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 6 de julio de 2012 (11008177).

3.3.103 Ayuntamiento de Villamalea (Albacete)

Se solicitó información, el 9 de mayo de 2012, sobre la vulneración del derecho de acceso a la información. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de noviembre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 5 de diciembre de 2012. (12005856. Queja procedente del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha).

3.3.104 Ayuntamiento de Villanueva de Bogas (Toledo)

Se solicitó ampliación de información, el 30 de junio de 2011, sobre falta de respuesta a la petición de devolución del importe de la factura de agua, por consumos que obedecen a una fuga en la tubería. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 17 de julio de 2012 (09015705).

3.3.105 Ayuntamiento de Villarrubia de los Ojos (Ciudad Real)

Se solicitó información, el 24 de mayo de 2011, sobre el mal estado de una calle. Se hizo el tercer requerimiento el 12 de enero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de marzo de 2012 (10011679).

3.3.106 Ayuntamiento de Yeles (Toledo)

Se solicitó información, el 18 de abril de 2012, sobre el abastecimiento de agua en la localidad. Se hizo el tercer requerimiento el 31 de octubre de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de noviembre de 2012. (12005801. Queja procedente del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha).

3.3.107 Consorcio de Tributos de la Isla de Santa Cruz de Tenerife

Se solicitó ampliación de información, el 31 de marzo de 2011, con motivo de la solicitud de la devolución de ingresos indebidos por haberse girado un recibo en concepto del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica por todo el ejercicio, a pesar de que se dio de baja por achatarramiento el 16 de febrero de 2009, no habiendo recibido respuesta. Se hizo el tercer requerimiento, el 24 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 18 de junio de 2012 (09017518).

3.3.108 Diputación Foral de Álava

Se solicitó ampliación de información, el 2 de noviembre de 2011, con motivo de la petición al personal del Centro Penitenciario de Nanclares de la Oca de que se habilitara espacio en el aparcamiento exterior del mismo, a fin de que el autobús pudiera efectuar las maniobras de entrada y salida, sin haberse realizado actuación al respecto. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 1 de agosto de 2012 (05040623).

3.3.109 Diputación Provincial de Guadalajara

— Servicio Provincial de Recaudación

Se solicitó información, el 26 de octubre de 2010, con motivo de la recepción de requerimientos de pago tanto del suministro de agua como del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, de un corral vendido hace 10 años. Se hizo el tercer requerimiento el 9 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de marzo de 2012 (10018772).

3.3.110 Entidad Local Menor de El Hoyo (Ciudad Real)

Se solicitó información, el 18 de mayo de 2012, sobre la reclamación de deuda por trabajos municipales. Se reiteró el tercer requerimiento el 18 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 17 de agosto de 2012 (12005734. Queja procedente del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha).

3.3.111 Mancomunidad para la Isla de Lanzarote para la Prestación de los Servicios Regulados en el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros

Se solicitó ampliación de información, el 3 de diciembre de 2012, sobre presuntas irregularidades cometidas en el Pleno del 13 de junio de 2009. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de febrero de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 13 de marzo de 2012 (09016026).

3.4 Otros

3.4.1 Colegio de Abogados de Badajoz

Se solicitó información, el 5 de agosto de 2011, en relación con la renuncia de dos abogados del turno de oficio. Se hizo el tercer requerimiento el 24 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 19 de noviembre de 2012 (11013057).

Se solicitó información, el 2 de noviembre de 2011, en relación con la falta de contestación a unos escritos en los que se solicitaba asistencia jurídica gratuita. Se hizo el tercer requerimiento el 24 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió informe el 6 de noviembre de 2012 (11016868).

Se reabrió expediente, el 25 de octubre de 2011, en relación con la falta de respuesta a la solicitud de una documentación. Se hizo el tercer requerimiento el 24 de mayo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de noviembre de 2012 (09016302).

3.4.2 Colegio de Abogados de Murcia

Se solicitó información, el 24 de noviembre de 2011, en relación con la falta de respuesta a una solicitud de abogado de oficio. Se hizo un tercer requerimiento el 5 de julio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 7 de noviembre de 2012 (10015587).

3.4.3 Comunidad de Regantes del Canal de Zorita (Salamanca)

Se solicitó información, el 11 de diciembre de 2009, sobre la carencia de servicio y aplicación indebida de una tasa. Se hizo el cuarto requerimiento el 22 de junio de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de octubre de 2012 (08009582).

3.4.4 Comunidad de Regantes Virgen de las Nieves de Aspe (Alicante)

Se solicitó información, el 9 de junio de 2011, sobre la infraestructura de la entrada de agua a la parcela de un comunero. Se hizo el tercer requerimiento el 7 de marzo de 2012. Posteriormente, se recibió el informe el 9 de mayo de 2012 (10004332).

E. RESOLUCIONES FORMULADAS POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO EN 2012

E.1 RECOMENDACIONES

Recomendación 1/2012, de 12 de enero, formulada al Ayuntamiento de Cádiz, sobre tarjetas de aparcamiento de personas con discapacidad (09021146). Pendiente.

Se ha recibido en esta Institución el informe, de fecha 21 de octubre de 2011, firmado por el Teniente de Alcalde Concejal Delegado de ese Ayuntamiento, en relación con la queja planteada por don (...), registrada con el número arriba indicado.

Teniendo en cuenta lo manifestado tanto en este último informe como en los anteriores de esa corporación procede, a juicio de esta Institución, realizar las siguientes consideraciones:

Con fecha 25 de mayo de 2010, le solicitamos que nos informase de la normativa municipal reguladora de las tarjetas de estacionamiento para personas con movilidad reducida y de las medidas que se hubiesen adoptado o estuviese previsto adoptar para facilitar el estacionamiento de los vehículos de dichas personas.

Dando contestación a nuestra solicitud de informe, se recibió un correo electrónico de esa corporación que se limitaba a manifestar que la adjudicación de tarjetas de estacionamiento es competencia de la Junta de Andalucía, por lo que fue necesario reiterar nuestra solicitud de información.

En el informe de ese Ayuntamiento de 28 de septiembre de 2010 se señalaba que no existe normativa municipal referente a los estacionamientos reservados para personas con movilidad reducida y que se aplica el Decreto 72/1992, de 5 de mayo, por el que se aprueban las normas técnicas para la accesibilidad y la eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte en Andalucía.

Tras recibir dicho informe, pusimos en su conocimiento que el Decreto 72/1992, de 5 de mayo, había sido derogado por el Decreto 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía, publicado en el BOJA de 21 de julio de 2009.

Esta última norma, que había entrado en vigor a los dos meses de su publicación, establece en su disposición adicional quinta que los ayuntamientos y demás entidades locales competentes llevarán a cabo la adaptación de las ordenanzas locales, cuyo contenido afecte a la materia de accesibilidad y eliminación de barreras, a lo dispuesto en dicho decreto en el plazo de un año a partir de su entrada en vigor. Es decir que, al tiempo de elaborar el informe de 28 septiembre de 2010, ya debería haberse producido la adaptación de las ordenanzas locales a lo dispuesto en el Decreto 293/2009, de 7 de julio, no obstante lo cual dicha norma seguía siendo ignorada por ese Ayuntamiento.

A la vista de lo anterior, fue necesario solicitar un nuevo informe en el que se aclarase la confusión de esa corporación en relación con la normativa aplicable y se diese una respuesta coherente a nuestras reiteradas solicitudes de información.

El nuevo informe de ese Ayuntamiento, de fecha 29 de marzo de 2011, se limitaba a señalar, por lo que se refiere a la normativa aplicable, que a partir del día de la fecha se aplicaría el Decreto 293/2009, que había entrado en vigor 18 meses antes.

Posteriormente, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 127 del Decreto 293/2009, de 7 de julio, que establece las medidas a adoptar por las corporaciones locales a favor de las personas con discapacidad, titulares de las tarjetas de aparcamiento, solicitamos a ese Ayuntamiento que nos informase de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a lo previsto en dicho artículo.

En el último informe remitido por ese Ayuntamiento, de 21 de octubre de 2011, se señala, en relación con lo dispuesto en el apartado c) del artículo 127 del Decreto 293/2009, de 7 de julio, que se está elaborando una nueva ordenanza que permitirá que las personas titulares de tarjetas de aparcamiento para personas con movilidad reducida estacionen sus vehículos, sin ninguna limitación de tiempo, en los aparcamientos con horario limitado (zona azul).

Por lo que se refiere a los apartados a), b), d) y e) del citado artículo 127, el informe que nos ha remitido se limita a señalar, en relación con cada uno de ellos, que «se está autorizando», pero no se hace ninguna indicación sobre la inclusión de dichas medidas en la nueva ordenanza.

En relación con lo manifestado en este último informe, hay que considerar que el artículo 127 del Decreto 293/2009, de 7 de julio, dispone que las ordenanzas locales de tráfico facilitarán el estacionamiento de los vehículos que transporten a personas con movilidad reducida titulares de las tarjetas de aparcamiento, estableciendo, como mínimo, las medidas que se enumeran en los apartados a), b), c), d) y e) del mismo artículo.

Por tanto, no es suficiente que se autoricen los estacionamientos de los vehículos que transporten a personas con movilidad reducida titulares de las tarjetas de aparcamiento en algunos de los supuestos previstos en el mencionado artículo 127, sino que las medidas a favor de las tarjetas de aparcamiento deben recogerse en las ordenanzas municipales, y esta adaptación normativa debería haberse realizado antes del 21 de septiembre de 2010.

De todo lo anterior se desprende que, a pesar del tiempo transcurrido desde que le solicitamos nuestro primer informe, el 14 de enero de 2010, de haberle solicitado cuatro informes complementarios, de haberle informado de la existencia del Decreto 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía y de haberle recordado la necesidad de adaptar las ordenanzas locales a lo dispuesto en dicha norma, siguen sin adoptarse las medidas previstas en el artículo 127 de dicho decreto.

Por todo cuanto antecede, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, hemos considerado conveniente efectuar a V. I. la siguiente recomendación:

«Que proceda sin más dilaciones a incluir en la correspondiente ordenanza municipal las medidas a favor de las personas con discapacidad titulares de tarjetas de aparcamiento recogidas en el artículo 127 del Decreto 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía».

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. I. y agradeciéndole la preceptiva respuesta.

Recomendación 2/2012, de 12 de enero, formulada a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, sobre la gestión de datos de los internos en centros penitenciarios y de sus familiares (10002826). Pendiente.

Se ha recibido en esta Institución su último informe relativo al expediente registrado con el número de referencia arriba indicado.

Del mismo se desprende que ese centro directivo no dispone de ninguna norma interna que regule de manera detallada la actuación de sus servicios periféricos, en materia de tratamiento y de protección de los datos de carácter personal recogidos a familiares de internos, con la finalidad de acreditarles como comunicantes con personas privadas de libertad y custodiadas por esa Administración.

Apreciamos que se ha editado un tríptico informativo para que los familiares de los internos mayores de edad tengan información acerca de cómo se ha de solicitar la cita previa para comunicar y que en un apartado del mismo se hace referencia bajo el epígrafe «protección posterior de datos», a que los datos recogidos gozan de la protección que les confiere la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, de 13 de diciembre.

Esta Institución estima conveniente que se dicte una norma interna que regule los procesos internos mediante los cuales los ciudadanos afectados pueden hacer uso de su derecho a acceso, ratificación, cancelación u oposición, pues, si bien, se nos informa de que los familiares pueden ejercer estos derechos en cualquiera de las ventanillas de servicio de atención a familiares de internos de cualquier centro penitenciario de forma presencial, verbal o por escrito. Resta por conocer cómo se articulan en la práctica estas actuaciones, mediante qué recursos, y en base a qué normas internas, los funcionarios que han de llevarlas a cabo disponen de unas normas claras de actuación.

También consideramos conveniente que se refuerce la información que se ofrece a los comunicantes con los internos, respecto de la utilidad y destino de los datos recopilados.

Es necesario que se resalte por esa Administración que lo que se pretende, con la toma de fotografías y huellas dactilares, además de agilizar las gestiones de las comunicaciones de internos, circunstancia que, por sí misma, no justificaría por ser contraria al principio de proporcionalidad, que se recabaran de esa Administración datos identificativos distintos de los documentales, es garantizar la identidad del comunicante de forma indudable y con una mayor garantía que la sola identificación documental.

Esa Administración es consciente de la controversia que ha generado la recopilación de huellas, fotografías, etc., entre los familiares de los internos. Entendemos que una mayor labor pedagógica en esta

materia sólo puede resultar positiva, y por ello se estima que se ha de aumentar esta información mediante un mecanismo adecuado.

En este sentido la disponibilidad de una norma interna y su reflejo en un tríptico que refuerce la información que verbalmente puedan proporcionar los funcionarios de servicio, con ocasión de la recogida de estos datos, puede contribuir a facilitar el objetivo deseable de eliminar suspicacias respecto de la finalidad y uso de los datos recogidos.

También sería conveniente que el tríptico que pueda editarse recoja una información más exhaustiva y precisa acerca del modo de cómo se han de ejercer los derechos de acceso, ratificación, cancelación u oposición, facilitando asimismo formularios escritos que el interesado pueda rellenar para una mejor gestión de su solicitud.

A la vista de lo expuesto, esta Institución, al amparo del artículo 30 de su Ley Orgánica reguladora y en la medida en que la cuestión expuesta afecta a derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, ha valorado la conveniencia de dar traslado a V. I. de la siguiente recomendación:

«Que se dicten normas internas que regulen en el ámbito correspondiente a los establecimientos penitenciarios, cuya gestión corresponde a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, los procedimientos de recogida, gestión y tratamiento de datos de identificación con los internos (huella, fotografía, filiación y documento de identificación).

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

Agradeciendo la colaboración que de forma habitual presta a esta Institución, y esperando la contestación oportuna respecto a la recomendación que se le efectúa.

Recomendación 3/2012, de 12 de enero, formulada a la Consejería de la Presidencia de la Comunidad de Castilla y León, sobre el acceso a la educación de la población reclusa (10011008) Aceptada.

Agradecemos sinceramente su atento escrito en relación con la investigación iniciada de oficio y registrada con el número de referencia arriba indicado.

En el mismo se indica que en 1999, año en el que se integran en el Cuerpo de Maestros a los 4 funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Profesores de Educación General Básica de Instituciones Penitenciarias, el número de docentes se ha mantenido constante pese a los 12 años transcurridos y al notable incremento de la población reclusa, que ha pasado de 850 internos en el año 1999 a 1.358 en el presente año, hecho que ha derivado en la existencia de listas de espera para poder acceder a los estudios reglados y en que internos procedentes de otros centros penitenciarios tengan que interrumpir sus estudios.

A la vista de lo expuesto, esta Institución, al amparo del artículo 30 de su Ley Orgánica reguladora y en la medida en que la cuestión expuesta afecta a derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, ha valorado la conveniencia de dar traslado a V.E. de la siguiente recomendación:

«Que se incremente el número de maestros que prestan servicio en el Centro Penitenciario de Dueñas, a fin de garantizar el acceso a la educación de la población reclusa y evitar la existencia de listas de espera».

Agradeciendo la colaboración que de forma habitual presta a esta Institución, y esperando la contestación oportuna respecto a la recomendación que se le efectúa.

Recomendación 4/2012, de 12 de enero, formulada a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Comunidad de Castilla y León, para que se modifique el apartado 1 del artículo 11 de la Orden FAM/1036/2010, de 5 de julio, con objeto de suprimir el requisito de presentar copia de la autorización de residencia en vigor de extranjero no comunitario para la inscripción en el Registro de Uniones de Hecho de esa comunidad autónoma (10032122). Rechazada.

Mediante la presente acusamos recibo al escrito de V. E., en relación con la queja formulada por doña (...), letrada de (...), con relación a la documentación requerida para solicitar la inscripción en el Registro de Uniones de Hecho en Castilla y León.

Tras evaluar en profundidad el problema referido por la compareciente y el contenido del escrito remitido por V. E., procede efectuar las siguientes consideraciones.

1. El Decreto 117/2002, de 24 de octubre, que crea el Registro de Uniones de Hecho en Castilla y León y regula su funcionamiento, alude en su preámbulo al artículo 39 de la Constitución, afirmando que en este artículo no existe referencia a un modelo de familia determinado, lo que hace necesaria una interpretación amplia de lo que debe entenderse por tal, consecuente con la realidad social actual.

Asimismo, afirma: «La Administración no puede ser ajena a los cambios sociales operados en la familia y el matrimonio y por ello tiene que ofrecer los cauces necesarios para que el principio de igualdad y la libertad del individuo y de los grupos sociales en que se integra sean reales y efectivos, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, tal y como establece el artículo 8 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León».

Por último, finaliza señalando: «... es preciso la creación de un Registro de uniones de hecho en Castilla y León que, con los efectos declarativos de las inscripciones que en él se realicen, otorgue reconocimiento a las uniones de hecho registradas y, además, introduzca así una mayor seguridad jurídica que permita evitar situaciones de desigualdad».

2. El artículo 2, «Ámbito de aplicación», del Decreto, dispone: «En el Registro podrán inscribirse las uniones que formen una pareja no casada, incluso del mismo sexo, en relación afectiva análoga a la conyugal, de forma libre, cuyos componentes hayan convivido, como mínimo, un período de seis meses y tengan su residencia habitual en la Comunidad de Castilla y León».

3. La Orden FAM/1597/2008, de 22 de agosto, que desarrolló inicialmente el citado decreto, ha sido modificada por la Orden FAM/1036/2010, de 5 de julio, que, en lo que aquí interesa, ha introducido un requisito nuevo para solicitar la inscripción en el Registro, en concreto, se debe acompañar a tal solicitud copia del permiso de residencia, en el caso de que uno de los miembros de la unión de hecho sea un extranjero no comunitario. Para justificar dicho cambio, el preámbulo de la citada orden señala: «... por lo que se refiere al requisito de la residencia habitual de los solicitantes que tienen una nacionalidad distinta a la española, es preciso tener en cuenta lo establecido en la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que en su preámbulo dispone que resulta conveniente hacer una precisión de carácter general sobre los términos de residencia o residente que en todo caso deben entenderse referidos a una situación de estancia o residencia legal, esto es, conforme a los requisitos que se establecen y que, por tanto habilitan a la permanencia del extranjero en nuestro país en cualquiera de las situaciones reguladas».

La anterior explicación pretende equiparar la residencia legal de los extranjeros con la residencia habitual, cuestión a la que se hará referencia a continuación. No obstante, con carácter previo, es necesario precisar que la citada reforma de la Ley Orgánica 4/2000, al establecer las causas que justifican la reforma, señala que tres son las causas que justifican la reforma que se propone de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en su redacción actual: a) La necesidad de incorporar a dicha Ley Orgánica la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, dando para ello una nueva redacción acorde con la Constitución, a los artículos de la misma que se han declarado inconstitucionales; b) la necesidad de incorporar a nuestro ordenamiento jurídico, a través de la indicada Ley Orgánica, las Directivas europeas sobre inmigración que están pendientes de transposición o que no se han transpuesto plenamente; y c) la necesidad de adaptar la referida ley orgánica a la nueva realidad migratoria en España, que presenta unas características y plantea unos retos diferentes de los que existían cuando se aprobó la última reforma de la ley.

Precisamente, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional estableció que para el ejercicio de los derechos fundamentales no era exigible que el extranjero tuviera una situación de residencia o estancia legal. El preámbulo señala los objetivos perseguidos por la reforma y cita entre ellos, el establecimiento

de un marco de derechos y libertades de los extranjeros que garantice a todos el ejercicio pleno de los derechos fundamentales.

Asimismo se efectúa una precisión de carácter general que se refiere a los términos de residencia o residente. Dichos términos, según se afirma, deben entenderse referidos a una situación de estancia o residencia legal, conforme a los requisitos que se establecen y que, por tanto, habilitan a la permanencia del extranjero en nuestro país en cualquiera de las situaciones reguladas. Señala además que cuando se omite la alusión a la situación de estancia o residencia, como sucede para el ejercicio de los derechos fundamentales, es precisamente porque dicha situación no debe exigirse.

Pues bien, de la simple lectura del artículo 2 del Decreto 117/2002, de 24 de octubre, se desprende que la mención a la residencia habitual está referida al domicilio de los solicitantes, según la definición legal del artículo 40 del Código Civil, el cual establece: «Para el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones civiles, el domicilio de las personas naturales es el lugar de su residencia habitual, y, en su caso, el que determine la Ley de Enjuiciamiento Civil».

Por su parte, el Tribunal Constitucional en su Sentencia n.º 50/1995, de 23 de febrero, ha interpretado: «El domicilio, lugar de residencia habitual, según definición legal (art. 40 CC), acota el espacio donde el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales, haciéndolo con la libertad más espontánea». Asimismo, el Tribunal Supremo viene señalando que la residencia habitual supone como elemento fundamental no la permanencia más o menos larga e ininterrumpida en un lugar determinado, sino la voluntad de establecerse la persona efectiva y permanentemente en un lugar.

Resulta lógico que los solicitantes de inscripción en un registro que tiene un ámbito geográfico delimitado, en este caso la Comunidad de Castilla y León, estén domiciliados en dicha comunidad y, sin duda, esa es la perspectiva desde que se formula la exigencia de residencia habitual.

Por el contrario, la Ley 4/2000, de 11 de enero, reguladora de los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, utiliza el concepto de residencia legal para designar a aquellas personas que se encuentran en España y son titulares de una autorización para residir, pudiendo encontrarse en la situación de residencia temporal o de residencia de larga duración (art. 30 bis). La ley distingue dicha situación de la de estancia señalando que ésta es la permanencia en territorio español por un período de tiempo no superior a 90 días, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 33 para la admisión a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado (art. 30).

Por tanto, un extranjero puede encontrarse legalmente en España aun cuando no disponga de la autorización de residencia, como ocurre en los distintos supuestos referidos con anterioridad o a otros distintos, como ocurre con los solicitantes de asilo cuya petición ha sido admitida, a los que se otorga un documento distinto a la autorización de residencia, si bien todos ellos obviamente tienen su residencia habitual en algún lugar del territorio nacional.

Por lo que se refiere a la forma de acreditar la situación del extranjero en España, el artículo 207 del vigente Reglamento de extranjería establece: «Las diferentes situaciones de los extranjeros en España podrán acreditarse, según corresponda, mediante el pasaporte o documento de viaje que acredite su identidad, el visado o la tarjeta de identidad de extranjero. Excepcionalmente podrá acreditarse dicha situación mediante otras autorizaciones o documentos válidamente expedidos a tal fin por las autoridades españolas». El artículo 208 de dicho Reglamento dispone que el pasaporte o documento de viaje en el que conste el sello de entrada acreditará, además de la identidad, la situación de estancia en España en aquellos supuestos de extranjeros que no precisen de la obtención de un visado de corta duración, y el artículo 210 señala: «La Tarjeta de Identidad de Extranjero es el documento destinado a identificar al extranjero a los efectos de acreditar su situación legal en España».

A la vista de lo expuesto, es claro que el concepto de residencia legal, a los efectos de la legislación en materia de extranjería, es distinto del concepto de residencia habitual, entendido como domicilio habitual de las personas.

A juicio de esta Institución, la exigencia de que el extranjero no comunitario solicitante de inscripción en el Registro de Uniones de Hecho de Castilla y León aporte su permiso de residencia en vigor (actualmente denominado por la normativa vigente «autorización de residencia») supone la inclusión de un requisito nuevo y distinto que no es adecuado para acreditar que el solicitante reside en el ámbito geográfico de la Comunidad de Castilla y León sino que su objetivo es establecer una limitación no prevista por el Decreto 117/2002, de 24 de octubre, y por ello, implica una vulneración del principio de jerarquía normativa.

En consonancia con el espíritu de la norma, cuyo objetivo queda expuesto en su preámbulo, parcialmente reflejado en el presente escrito, no debería coartarse el derecho a la inscripción en el Registro de Uniones de Hecho a los solicitantes que cumplen los requisitos establecidos en el decreto mencionado exigiendo un documento que, además de tener un objetivo completamente distinto al de acreditar la residencia habitual, ni siquiera es requerido en los expedientes matrimoniales.

A la vista de lo expuesto, la exigencia de autorización de residencia de un nacional de un país no perteneciente a la Unión Europea no sólo obstaculiza la inscripción en el Registro de Uniones de Hecho de los solicitantes extranjeros, sino que impide de facto la inscripción, afectando también a ciudadanos españoles en todos aquellos supuestos en los que uno de los miembros de la pareja es español.

En este punto conviene recordar que la jurisprudencia constitucional interpreta que la protección constitucional de la familia, que consagra el artículo 39 de la Constitución, se extiende no sólo al matrimonio sino a las uniones no matrimoniales, señalando: «... a los fines de protección constitucional de quienes conviven *more uxorio* es suficiente la existencia de una unión estable, pues al ser elemento esencial la libre voluntad de sus componentes, ello hace que sean irrelevantes las circunstancias o motivaciones que han podido determinar tanto la constitución como el mantenimiento de esa unión matrimonial» (STC 47/1993, de 8 de febrero).

La doctrina del Tribunal Constitucional viene señalando, además, que «no serán necesariamente incompatibles con el artículo 39.1 de la Constitución ni tampoco con el principio de igualdad, las medidas de los poderes públicos que otorgan un trato distinto y más favorable a la unión familiar que a otras unidades convivenciales, ni aquellas otras medidas que favorezcan el ejercicio del derecho constitucional a contraer matrimonio siempre claro es que con ello no se coarte ni dificulte irrazonablemente al hombre y la mujer que deciden convivir *more uxorio*» (STC 184/1990; 29/1991; 30/1991; 66/1994; etc.).

En consecuencia, esta Institución ha estimado procedente formular, al amparo de lo establecido en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, la siguiente recomendación:

«Que se adopten las medidas procedentes para modificar el apartado 1 del artículo 11 de la Orden FAM/1036/2010, de 5 de julio, al objeto de suprimir el requisito de presentar copia de la autorización de residencia en vigor de extranjero no comunitario para la inscripción en el Registro de Uniones de Hecho de esa comunidad autónoma».

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. E. y en espera de la preceptiva respuesta.

Recomendación 5/2012, de 12 de enero, formulada al Ayuntamiento de Móstoles (Madrid), sobre el acceso a documentación por parte de los ciudadanos en procedimientos sancionadores de tráfico (11012307). Aceptada.

Se ha recibido en esta institución el informe que nos ha remitido en relación con la queja presentada por don (...), en la que planteaba la falta de respuesta a su solicitud de que se le diese vista del expediente sancionador (...).

En el informe que nos ha remitido esa corporación se señala que la documentación obrante en el expediente se encontraba a disposición del interesado, tal y como se indica en la resolución por la que se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el mismo, y que no consta que el interesado hubiera comparecido en las dependencias administrativas de Sanciones.

En relación con lo anterior, esta Institución ha valorado la conveniencia de poner en su conocimiento las siguientes consideraciones:

El artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que los ciudadanos, en sus relaciones con las administraciones públicas, tienen derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de los documentos contenidos en ellos.

No obstante, ni en dicha ley ni en las disposiciones que la desarrollan se regula el procedimiento para acceder a los documentos obrantes en los expedientes y a obtener copia de los mismos, por lo que, si la Administración que tramita el expediente no informa al tiempo de notificar la denuncia de la forma de

ejercer ese derecho, es frecuente que los ciudadanos soliciten, como preparación de su defensa, que se les dé vista del expediente para comprobar la regularidad de su instrucción.

La personación del ciudadano interesado en las oficinas administrativas para ejercer su derecho de acceso al expediente es, sin duda, una alternativa válida, pero no la única. Es más, en muchas ocasiones una comparecencia de este tipo, sin previo aviso, determina una considerable demora en el ejercicio del derecho de acceso en función del volumen de trabajo que recaiga sobre los funcionarios encargados de atender dicha solicitud.

Por ello, algunas administraciones remiten por correo a los interesados que lo solicitan las copias de la documentación obrante en los expedientes, y otras establecen un sistema de cita previa para que el ejercicio del derecho de acceso a la documentación no afecte al funcionamiento del servicio encargado de su tramitación.

En todo caso, si el derecho de acceso a los expedientes se puede ejercer en ese Ayuntamiento sin ninguna limitación, debería informarse a los ciudadanos al tiempo de notificar la denuncia del horario y de la localización de las dependencias administrativas donde se puede acceder a la documentación.

En el caso que nos ocupa, ese Ayuntamiento no optó por ninguna de las alternativas referidas, ya que ni remitió copia de la documentación al interesado ni le informó de dónde y cuándo podía comparecer personalmente para acceder a dicha documentación, limitándose a dictar la resolución sancionadora sin dar contestación a su solicitud.

Aunque posteriormente, en la resolución del recurso de reposición presentado por el compareciente se indique que la documentación obrante en el expediente «se encuentra a su disposición en las dependencias administrativas de Sanciones y garantizado su acceso», resulta obvio que se trata de una información tardía ya que una vez dictada la resolución sancionadora, e incluso la resolución del recurso de reposición, no es el momento procesal oportuno para preparar la defensa y formular alegaciones.

Por todo cuanto antecede, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, hemos considerado conveniente formular a V. I. la siguiente recomendación:

«Que cuando un ciudadano al que se le ha incoado un procedimiento sancionador solicite que se le permita acceder a la documentación obrante en el expediente o que se le remita copia de algún documento, se proceda de forma inmediata, bien a remitirle las copias solicitadas bien a informarle de la manera de acceder a dicha documentación, indicándole el emplazamiento de las oficinas administrativas a las que debe dirigirse y el horario al público de las mismas».

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. I. y agradeciéndole la preceptiva respuesta.

Recomendación 6/2012, de 12 de enero, formulada a la Consejería de Educación, Formación y Empleo de la Comunitat Valenciana, por la que se interesa la adopción de las iniciativas necesarias para dar efectividad, en el ámbito de la Comunitat, a previsiones reglamentarias en materia de reconocimiento de títulos y cualificaciones profesionales de la Unión Europea (11006323). Pendiente.

Es de referencia queja formulada ante esta Institución por doña (...), que figura inscrita en el registro del Defensor del Pueblo con el número arriba indicado.

La promovente de la queja acreditaba que, en septiembre de 2010, formuló ante el Instituto Valenciano de Cualificaciones Profesionales de esa Consejería, a su juicio competente para resolver sobre la misma, solicitud de reconocimiento de su título superior de Diseño, obtenido en el Reino Unido, a efectos de ejercicio de la correspondiente profesión, al amparo del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, relativo al reconocimiento de títulos y cualificaciones profesionales de la Unión Europea.

Añadía que, como respuesta a su citada solicitud, el mencionado instituto de cualificaciones profesionales le informó, en el mes de octubre siguiente, de que la citada disposición, en la que se contemplan las normas aplicables para permitir el acceso y ejercicio de profesiones reguladas en España mediante el reconocimiento de las cualificaciones profesionales adquiridas en otros Estados miembros de la Unión Europea incluye, en efecto, entre las enumeradas en su anexo VII, la profesión de Decorador, señalándose en el anexo X de la misma, relativo a la autoridad competente en cada caso para resolver

sobre las solicitudes de reconocimiento que, para la profesión de Decorador aquella será, según se indica, el «órgano competente de la comunidad autónoma donde se solicite el reconocimiento».

En su respuesta a la interesada, el Instituto Valenciano de Cualificaciones Profesionales añadía que no tenía constancia de que el mencionado órgano hubiese sido determinado en la Comunitat Valenciana, en el caso de la profesión titulada cuyo reconocimiento pretende la interesada, a la vista de todo lo cual, esta Institución efectuó la tramitación que consideró oportuna con la finalidad de contrastar si por esa comunidad autónoma se había hecho uso de las facultades de desarrollo reglamentario que se le reconocen por el real decreto mencionado, en lo que se refiere a la determinación del órgano administrativo al que correspondería entender de solicitudes de reconocimiento, a efectos de ejercicio profesional, de títulos superiores de diseño como el alegado por la reclamante y, en caso negativo, de las previsiones existentes en orden a la elaboración, tramitación y aprobación de la citada norma, necesaria para que pueda resolverse sobre la petición de la interesada.

Como parte de la referida tramitación esta Institución se dirigió a la Consejería de Presidencia de la Generalitat Valenciana que ha remitido un informe, del que se adjunta fotocopia con la presente comunicación, del cual deduce esta Institución, de una parte, que es a ese departamento al que, dentro de la Comunitat Valenciana, se han atribuido las facultades relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales vinculadas a títulos superiores como el alegado por la reclamante y, de otro lado, que hasta el momento no se ha culminado la elaboración de la norma reglamentaria que, a juzgar por cuanto se manifiesta en su escrito, debe preceder a la adopción de los acuerdos de reconocimiento que procedan, al amparo del repetido Real Decreto 1837/2008.

En definitiva, no obstante el tiempo ya transcurrido desde la aprobación y entrada en vigor del referido real decreto y a pesar de los perjuicio que ello depara a los poseedores de títulos susceptibles de reconocimiento a efectos de ejercicio profesional en España, por el momento no se han creado las condiciones normativas necesarias para dar efectividad en el ámbito de la Comunitat Valenciana a las previsiones de la citada norma reglamentaria, consideraciones que llevan a esta Institución a formular a V. E. la siguiente recomendación:

«Que, dado el tiempo ya transcurrido desde la aprobación y entrada en vigor del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, relativo al reconocimiento de títulos y cualificaciones profesionales de la Unión Europea y considerando los perjuicios que la actual situación depara a los poseedores de títulos susceptibles de reconocimiento a efectos de ejercicio profesional en España, se adopten cuantas iniciativas, normativas o de cualquier otra índole resulten necesarias para dar efectividad, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, a las previsiones de la citada norma reglamentaria, relativas a profesiones vinculadas, como la de la reclamante, a títulos de técnico o técnico superior de la formación profesional».

Agradeciéndole la acogida que dispense a esta recomendación y a la espera del informe que sobre su aceptación ha de ser remitido, según prevé el ya citado artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981.

Recomendación 7/2012, de 25 de enero, formulada al Banco de España, sobre la protección del deudor hipotecario (12000868). Pendiente.

Esta Institución viene exponiendo desde hace tiempo la necesidad de abordar los problemas que está generando para los ciudadanos la imposibilidad de hacer frente al pago de las cuotas hipotecarias, en cuya garantía se ha dado la vivienda habitual, o el local de negocios donde se ejerce la actividad que constituye su medio de vida.

Hasta el presente los problemas, así como sus posibles soluciones, se han ido presentando de forma puntual sin la búsqueda de una solución global. Sin embargo, se considera que es el momento de plantear la cuestión desde una perspectiva general y, al margen de las quejas abiertas sobre situaciones concretas, en este escrito se proponen algunas medidas que esperamos sean estudiadas para su posible consideración. Estas medidas forman parte de un estudio elaborado por esta Defensoría y presentado a las Cortes Generales en virtud del artículo 32.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, que también ha sido publicado para su conocimiento general. Acompañamos a este escrito una copia del mismo.

Es un hecho que muchas personas no pueden hacer frente al pago de sus cuotas hipotecarias, a lo que hay que añadir que el desplome del mercado inmobiliario ha dado al traste con el valor del bien que,

seguramente, constituye su único patrimonio, por lo que la pérdida de su vivienda o del local de negocio donde ejerce la profesión que es su medio de vida lleva aparejado el riesgo de exclusión social: ante esta situación conviene que nos preguntemos por las soluciones de este problema. Hay coincidencia en la necesidad de reforzar la protección al hipotecado para evitar que situaciones como la actual puedan volver a producirse. Las medidas de protección pueden ser preventivas, a través de la información precontractual, o curativas, de carácter concursal. Más difícil es resolver el problema de las personas que ya están en dicha situación.

Esta Institución considera que tanto la vivienda, que constituye la residencia de las personas particulares, como el local de negocio donde se ejerce la actividad que constituye su medio de vida, deben tener un tratamiento diferenciado en todos los ámbitos y, al igual que ocurre en el terreno fiscal, en que el legislador entiende que deben estar separados del resto del patrimonio de los contribuyentes, en el sector hipotecario debería regularse separadamente de forma que obtengan una mayor protección acorde con la voluntad de la Comunidad Europea, a fin de paliar la desigualdad existente entre los sujetos que intervienen en este tipo de contratos.

Toda solución al presente conflicto requiere un compromiso y aceptación de los operadores del sector financiero, porque sin su colaboración no se puede llegar a buen fin. Existen precedentes en los que ante situaciones menos graves se ha alcanzado un acuerdo político asumido por la industria bancaria con buenos resultados. Así ocurrió, por ejemplo, con el problema de los medios electrónicos de pago. Las tasas de intercambio fijadas unilateralmente por las redes de tarjetas eran desproporcionadas, superaban con creces las medias europeas y estaban ahogando al pequeño y mediano comercio. Existieron diversas iniciativas legislativas con el fin de solucionar el problema. Ninguna llegó a prosperar. Sin embargo, a través del Senado se llegó a un acuerdo político que fue asumido por la banca, quien se comprometía a una reducción progresiva de las tasas de intercambio y en consecuencia de los descuentos aplicados a los comerciantes en el uso de tarjetas.

También hay otros precedentes como el convenio suscrito entre el Gobierno y la Asociación Española de la Banca, de 29 de abril de 2008, en cuya virtud se compromete a promover entre las entidades de crédito que éstas, de manera voluntaria, puedan renunciar a sus comisiones en el caso de una modificación hipotecaria relativa a la ampliación del plazo del préstamo.

Parte de ese acuerdo que debía asumir por la banca podría ser una moratoria en los pagos de las cuotas hipotecarias. Se podrían facilitar los aplazamientos de pago, a semejanza del artículo 11 de la Ley 28/1998, de 13 de julio, reguladora de la venta a plazo de bienes muebles, que autoriza a los jueces a imponerlos en atención a desgracias familiares o circunstancias que lo aconsejen. Esta moratoria tan solo supondría el aplazamiento en el pago, sin condonación de deuda. Se trata de una reestructuración de la deuda que genera más negocio para la banca, pues cobra más y durante más tiempo. Con mayor recelo deben verse las propuestas que extienden la moratoria, en situaciones extremas, a la posibilidad de descargar definitivamente al deudor de sus obligaciones, de modo total o parcial. Hay otro elenco de posibilidades que podrían acompañar a la moratoria, como la supresión de tasas, costas, moderación de cláusulas penales, o la paralización del devengo de intereses durante el proceso, que coadyuven a superar las dificultades para atender los créditos pendientes de abono. También podría modificarse la previsión legislativa (art. 1173 Código Civil) que obliga a abonar antes los intereses que el capital, atenuando la perpetuación de la deuda ante la imposibilidad de ir disminuyendo la cifra que genera obligaciones accesorias.

No se puede considerar que la responsabilidad en el sobreendeudamiento de los particulares sea únicamente de estos, pues el sistema no ha funcionado.

Según reflejan los boletines económicos de esa entidad, el endeudamiento de las familias en relación con la renta disponible ha sido creciente hasta la crisis de 2008. En diez años ha pasado de significar la mitad de la renta disponible a superar la renta disponible. En estos momentos, las deudas pendientes de los hogares españoles suponen un 105 por ciento de la renta bruta del hogar endeudado mediano. Dichos pasivos se concentran en la mitad de la población, siendo los hogares más jóvenes los que dedican un porcentaje mayor de su renta (26%) al pago de sus deudas. Del endeudamiento de las familias, el 90 por ciento procede de la financiación de inversiones en activos inmobiliarios, es decir, de las hipotecas. Lo cual le hace destacar al Banco de España, en relación con lo que ocurre en otros países, «la considerable dependencia de las familias de nuestro país de la evolución de los precios de los activos inmobiliarios».

Durante todo este período se observó el problema sin valorar su verdadera dimensión. Desde 2001 esa entidad era consciente del sobreendeudamiento de los consumidores. Según Fernando Restoy,

entonces Jefe de Estudios Monetarios y Financieros del Banco de España: «No es difícil ver que, en el caso español, se ha producido, en los últimos años, una confluencia de efectos que ha tendido a alentar el crecimiento del endeudamiento de las familias, a partir de los factores de demanda y oferta señalados». Y en 2004 advertía Fernando Restoy, en este caso junto a José Luis Malo de Molina: «La ratio de endeudamiento de los hogares en proporción a su renta bruta disponible ha aumentado desde niveles del 45 por ciento a principios de los noventa hasta alcanzar el 90 por ciento con los últimos datos disponibles. Con esta duplicación, los hogares españoles, que partían de un grado de endeudamiento muy inferior al de la media de los países de la Unión Económica y Monetaria, la han alcanzado y sobrepasado en muy breve espacio de tiempo». Y añadían: «Además, el aumento del precio de los inmuebles tiende a realimentar el ciclo alcista al generar efectos de riqueza positivos sobre el consumo e incrementar la predisposición al endeudamiento de las familias al ampliar el valor del colateral disponible». En el año 2006, José Luis Malo de Molina a pesar de reconocer que «las familias han continuado aumentando su endeudamiento, vinculado principalmente a la adquisición de vivienda» y que «el ratio de endeudamiento sigue aumentando», concluía su artículo de forma tranquilizadora al considerar que la situación patrimonial era saneada. Las advertencias del Banco de España tuvieron que esperar al año 2008 y se limitaron al riesgo de sobreendeudamiento por el uso excesivo de las tarjetas de crédito.

A su vez, desde la Asociación Hipotecaria Española se incentivó el endeudamiento familiar a través de las hipotecas, que no solo se debían destinar a la adquisición de vivienda, pues en su opinión: «En las economías modernas ya no se puede sostener que la vivienda sea exclusivamente un simple inmovilizado en el balance patrimonial de los hogares. Al contrario, cada vez más es un valor que, sin perder su finalidad de uso habitacional, se puede movilizar con un coste razonable para atender otras necesidades financieras».

Está muy extendida la opinión de que el problema del sobreendeudamiento personal con las consecuencias catastróficas que está teniendo es una responsabilidad compartida entre clientes y entidades de crédito. Según estas opiniones, la banca ha podido tener parte de responsabilidad, facilitando el crédito, pero el principal responsable es el cliente que toma la decisión de adquirir una vivienda por encima de sus posibilidades. Es un planteamiento que pone en un mismo plano al consumidor usuario del préstamo hipotecario y al profesional del mercado hipotecario. Pero quien conoce el mercado y sus riesgos es el profesional. El crédito hipotecario constituye la principal fuente de ganancias de la banca española, que diseña los productos y los comercializa a través de campañas publicitarias. Es también la banca quien predispone el contenido de las escrituras hipotecarias. Es la banca quien debe evaluar la capacidad de endeudamiento del cliente y abstenerse de ofrecer préstamos por encima de la capacidad de reembolso. Las normas prudenciales y las buenas prácticas bancarias imponen estas conductas, ahora reforzadas por las previsiones sobre crédito responsable de la Ley de Economía Sostenible.

Esta Institución considera que la entidad, como reguladora del mercado bancario y árbitro de las relaciones banca-cliente, debe implicarse en la protección de los consumidores, porque no hay simetría entre las partes, ni en conocimiento ni en capacidad negociadora, como mínimo debe tener presente que sus resoluciones pueden constituir prueba en los procedimientos judiciales, a los que los ciudadanos se ven abocados, si bien lo ideal sería poderlos evitar.

La banca debía haber limitado la concesión de préstamos hipotecarios a un porcentaje del valor del inmueble. Nunca se han debido conceder préstamos hipotecarios por encima del 80 por ciento del valor de tasación del inmueble. Razones de solvencia de la propia entidad, como la defensa de la estabilidad del sistema financiero lo justifican, pero es también una medida legal, la principal, de defensa del cliente, para evitar el sobreendeudamiento. El sistema legal está pensando en una garantía suficiente para asegurar, en caso de impago y ejecución de la garantía con venta o adjudicación del inmueble, el reembolso del crédito.

Las normas de transparencia hipotecaria recogidas en la Orden de 5 de mayo de 1994 han demostrado ser ineficaces. Además sirvieron de pretexto a las entidades para no adherirse al acuerdo europeo de Código de conducta voluntario sobre información precontractual para créditos vivienda, de 2001, que habría equiparado a España con las buenas prácticas de los demás países europeos. La aprobación de la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, ha venido a derogar la Orden de 1994, actualizando las obligaciones de transparencia hipotecaria a las últimas propuestas europeas, dando un período transitorio de nueve meses a las entidades para adaptarse a las nuevas normas. Esta mejora del marco normativo debe ser desarrollada con la elaboración de una guía de acceso al préstamo hipotecario. En opinión de esta Defensoría esta guía también debería recoger las buenas prácticas en materia de ejecución

hipotecaria. De este modo se educa al deudor consumidor y se le informa de sus derechos, con el respaldo del Banco de España.

Las entidades financieras tienen la obligación profesional de informar del contenido técnico de los productos y servicios financieros. Este asesoramiento técnico va más allá de la mera descripción del producto. Según la Comisión Europea, un buen asesoramiento aumenta la confianza del consumidor. Por esta razón, la Comisión «desea promover criterios rigurosos de asesoramiento hipotecario, admitiendo, por otra parte, que no todos los consumidores precisan un mismo nivel de asesoramiento».

El marco legal encarga al notario la transmisión al cliente de la información financiera y lo debe hacer de forma comprensible, «advirtiendo expresamente al prestatario del significado de aquellas cláusulas que, por su propia naturaleza técnica, pudieran pasarle inadvertidas».

La labor de información y de asesoría técnica debe recaer fundamentalmente sobre las entidades que comercializan los préstamos hipotecarios. En el régimen de la hipoteca inversa ya se reconoce la necesidad de este asesoramiento. En el marco del régimen de transparencia y protección de la clientela, las entidades que concedan hipotecas inversas deben «suministrar servicios de asesoramiento independiente a los solicitantes de este producto, teniendo en cuenta la situación financiera del solicitante y los riesgos económicos derivados de la suscripción de este producto».

Cuestión distinta es si las entidades bancarias deben prestar el servicio de asesorar al cliente seleccionando en el mercado el producto más adecuado a su perfil. Dicho servicio va más allá del asesoramiento técnico sobre el contenido y los riesgos de la operación. Para prestar el servicio autónomo de asesoramiento financiero, los intermediarios deben realizar un estudio de las ofertas disponibles en el mercado de modo que puedan recomendar aquellas que más se adecuen a las necesidades, la situación financiera y las circunstancias personales del consumidor.

Según la propuesta de directiva comunitaria sobre préstamo hipotecario, dicho servicio sólo podrá comercializarse como asesoramiento cuando se informe al consumidor de que se está prestando ese servicio adicional y se le informe de forma transparente de la remuneración que se cobra por dicho servicio. Esta es la solución recogida en el artículo 10 de la Orden EHA/2899/2011, que exige suscribir un contrato y la obligación de actuar en el mejor interés del cliente.

La obligación de evaluar la solvencia del cliente con el fin de asegurar la concesión responsable de crédito está recogida en general en la Ley de economía sostenible y en particular en la Ley del crédito al consumo.

La Ley del crédito al consumo complementa la protección del cliente bancario. Desarrolla el principio del crédito responsable conforme a unos criterios que deben servir para interpretar la concesión responsable de créditos hipotecarios. De hecho la propuesta de directiva europea sobre préstamos hipotecarios, tomando como referente el marco que le proporciona la Directiva del crédito al consumo, hace más rigurosas las disposiciones sobre evaluación de la solvencia. Según esta propuesta de directiva: «el comportamiento irresponsable de ciertos operadores del mercado contribuyó a crear una burbuja inmobiliaria y fue uno de los elementos determinantes de la crisis financiera. Es obvio, por tanto, que es necesario combatir la concesión y contratación de préstamos irresponsables, a fin de evitar que se repitan las condiciones que desembocaron en la actual crisis financiera». Con estos antecedentes, la propuesta de directiva sobre préstamos hipotecarios pretende «favorecer la estabilidad financiera garantizando para ello un funcionamiento responsable de los mercados de crédito hipotecario». Según esta propuesta «los efectos de una actividad de préstamo irresponsablemente desarrollada en un país pueden propagarse rápidamente más allá de las fronteras nacionales, en parte por el carácter multinacional de ciertos grupos bancarios, y también por la naturaleza internacional del riesgo titulizado».

De tal modo que esta propuesta de directiva traslada al ámbito del crédito hipotecario las obligaciones de concesión responsable de crédito ya recogidas en la Directiva de crédito al consumo, aunque actualizadas atendiendo al marco MiFID de protección al cliente que rige en el mercado de valores. Según esta propuesta las obligaciones de información financiera al cliente se deben corresponder con su nivel de conocimientos y de experiencia en materia de crédito. También se obliga al prestamista a evaluar la capacidad del consumidor para reembolsar el crédito, atendiendo a las circunstancias personales de este y basándose en información suficiente. Y lo más importante desde el punto de vista de protección al cliente, se establece la obligación de abstención de dar crédito cuando los resultados de la evaluación de la solvencia sean negativos. Es decir prohíbe expresamente la concesión irresponsable de crédito.

En España el artículo 18 de la Orden EHA/2899/2011 desarrolla las previsiones sobre evaluación de la solvencia recogidas en la Ley de Economía Sostenible. Se debe evaluar la capacidad del cliente para

cumplir sus obligaciones y tener los procedimientos internos para realizar las evaluaciones. No se recoge la prohibición de conceder préstamos ante evaluaciones negativas. Por el contrario el último apartado de dicho precepto recoge una cláusula de exención de responsabilidad, útil disclaimer para las entidades con el siguiente tenor: «La evaluación de la solvencia prevista en este artículo se realizará sin perjuicio de la libertad de contratación que, en sus aspectos sustantivos y con las limitaciones que pudieran emanar de otras disposiciones legales, deba presidir las relaciones entre las entidades de crédito y los clientes y, en ningún caso afectará a su plena validez y eficacia, ni implicará el traslado a las entidades de la responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones de los clientes».

A la vista de la situación descrita, se ha elaborado el estudio ahora presentado, en el que se abordan estas y otras cuestiones conexas, que acompañamos para su conocimiento.

Como resultado del mismo y haciendo uso de la facultad conferida por los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, doy traslado completo a V. E. de las recomendaciones incluidas en el referido estudio, al objeto de que disponga de una visión global de la problemática tratada.

Recomendaciones:

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

2. Medidas preventivas

2.1 Mejorar la transparencia. Las normas de transparencia, contenidas en la Orden de 5 de mayo de 1994, han demostrado ser insuficientes. La aprobación de la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, que ha derogado la citada Orden de 1994, actualizando las obligaciones de transparencia hipotecaria a las últimas propuestas europeas, tampoco soluciona el problema según se deriva de la investigación de oficio recientemente planteada ante el Ministerio de Economía y Hacienda a fin de que, antes de su entrada en vigor, se corrijan las deficiencias denunciadas.

2.2 Hacer efectivo el asesoramiento técnico, tanto por parte de las entidades financieras, que tienen la obligación profesional de informar del contenido técnico de los productos y servicios financieros a los clientes antes de su contratación, como por los notarios, quienes tienen encargada la transmisión al cliente de la información financiera de forma comprensible (no solo la lectura en voz alta).

Cuestión distinta es si las entidades bancarias deben prestar el servicio de asesorar al cliente seleccionando en el mercado el producto más adecuado a su perfil. Dicho servicio va más allá del asesoramiento técnico sobre el contenido y los riesgos de la operación. Para prestar el servicio autónomo de asesoramiento financiero, los intermediarios deben realizar un estudio de las ofertas disponibles en el mercado de modo que puedan recomendar las más adecuadas a las necesidades que pretenden cubrirse no ofreciendo solo sus propios productos.

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

2.4 El establecimiento de restricciones a la práctica generalizada de las entidades bancarias de imponer la contratación de los seguros de protección de préstamos, que como ha quedado expuesto anteriormente en la gran mayoría de los casos no garantizan el pago de los préstamos, dadas las numerosas limitaciones para desplegar la cobertura, tanto por desempleo como por incapacidad, evitando las consecuencias económicas negativas para los clientes por el elevado coste del seguro, y posibilitar la contratación voluntaria real de estos u otros seguros a los consumidores en el caso de que decidieran protegerse de esos riesgos, y evitar un enriquecimiento irregular de las entidades de crédito.

Asimismo, se recomienda que se extremen las cautelas en la interpretación que se efectúa de estas pólizas, ya que está claro que los ciudadanos no han prestado su consentimiento libremente para su contratación y, desde luego, no han prestado su consentimiento informado.

2.5 Intensificar la independencia de las sociedades de tasación. En España el marco legal no previene de forma adecuada los conflictos de interés que surgen ante la dependencia de las principales entidades de tasación de los grupos bancarios que conceden los préstamos hipotecarios.

La Ley 41/2007, de 7 de diciembre, no está dando los resultados esperados, aunque trata de reforzar la independencia de las entidades de tasación a través de la exigencia de un reglamento interno de conducta destinado a prevenir los conflictos de interés y de una Comisión Técnica encargada de verificar el cumplimiento de los requisitos de independencia establecidos por el citado reglamento. Es un sector que debe abrirse a la libre competencia y sobre todo independizarse de las entidades financieras.

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

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

3. Medidas paliativas

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

En esta línea la disposición adicional única de la Ley 38/2011, de 10 de octubre, de reforma de la Ley concursal, establece que el Gobierno deberá remitir a las Cortes Generales, en el plazo de 6 meses, un informe sobre la aplicación y los efectos del conjunto de medidas adoptadas para mejorar la situación de las personas físicas y proponer en su caso nuevas medidas.

3.2 Mejorar el sistema de subastas recogido en la Ley de Enjuiciamiento Civil, que ha sido muy criticado por su falta de eficacia, aunque ante una situación como la presente, en que los bienes se tasaron de forma exagerada y existe un sobreendeudamiento sobrevenido, como consecuencia del crédito irresponsable y de la crisis económica, ésta no es la solución. La mejora en la publicidad de las subastas y el fomento de las iniciativas de subastas por internet pueden ayudar a una mayor concurrencia y la obtención de un precio más alto.

3.3 La adopción de medidas extraordinarias, que con el fin de evitar situaciones de exclusión social, permitan a los deudores de buena fe, que han perdido su vivienda o local de negocio donde ejercen su actividad económica, continuar utilizando los mismos mediante un precio asumible, buscando su recuperación económica e integración social. O se busque cualquier otro tipo de fórmula jurídica (arrendamiento forzoso, leasing, derecho de habitación, retroventa, etc.) que garantice a los deudores el derecho a una vida digna.

3.4 Limitación de los gastos en caso de mora. Por imperativo legal se deberían limitar estos gastos para el deudor de buena fe que únicamente hacen crecer la deuda desproporcionadamente, provocando la imposibilidad para el deudor de enfrentarse al pago de la misma. En muchas ocasiones los gastos que genera la mora son difíciles de explicar por las entidades de crédito, siendo a veces de dudosa legalidad.

3.5 Limitación de intereses moratorios. Con el fin de evitar la usura, los intereses de demora deben quedar limitados a dos veces el interés legal del dinero según criterio jurisprudencial.

La garantía hipotecaria se extiende hasta la denominada "cifra de responsabilidad hipotecaria" que comprende la deuda del principal, los intereses remuneratorios pendientes de pago, los intereses de demora, más los gastos y costas judiciales. En estas partidas destacan los intereses moratorios muchas veces superiores al 20 por ciento. El artículo 20 de la Ley 16/2011, de 24 de junio, de Crédito al Consumo, establece que en ningún caso podrá aplicarse a los créditos que se concedan en forma de descubiertos "un tipo de interés que dé lugar a una tasa anual equivalente superior a 2,5 veces el interés legal del

dinero". Esta referencia ha sido utilizada por la jurisprudencia para integrar el supuesto de la usura identificado en la Ley Azcárate, de 23 de julio de 1908.

3.6 Acuerdo político asumido por el sector bancario, a través de organismos representativos, como la Asociación Española de Bancos y la Confederación Española de Cajas de Ahorro, incluyendo una moratoria en el pago de las hipotecas y flexibilización de cuotas, así como la posibilidad del establecimiento de un sistema de pago con carencia de amortización de capital haciendo la cuota asumible. Existen precedentes en los que, en situaciones menos graves, se ha llegado a un acuerdo político asumido por la industria bancaria, como las tasas de intercambio fijadas unilateralmente por las redes de tarjetas que eran desproporcionadas. También el convenio suscrito entre Gobierno y la Asociación Española de la Banca, de 29 de abril de 2008, en cuya virtud se compromete a promover entre las entidades de crédito que estas, de manera voluntaria, puedan renunciar a sus comisiones en el caso de una modificación hipotecaria relativa a la ampliación del préstamo hipotecario.

Se podría facilitar los aplazamientos de pago, a semejanza del artículo 11 de la Ley 28/1998, de 13 de julio, reguladora de la venta a plazo de bienes muebles, que autoriza a los jueces a imponerlos en atención a desgracias familiares o circunstancias que lo aconsejen. Esta moratoria tan solo supondría el aplazamiento en el pago, no la liberación del mismo.

Otro elenco de posibilidades que podría acompañar a la moratoria, sería la supresión de tasas, costas, moderación de cláusulas penales, o la paralización del devengo de intereses durante el proceso, que coadyuven a superar las dificultades para atender los créditos pendientes de pago. Del mismo modo se podría permitir el pago del capital antes que los intereses, lo que conllevaría la reducción de la deuda que genera obligaciones accesorias.

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

En el ámbito europeo existen precedentes. Hay un Código de Conducta Voluntario sobre Información Precontractual para los Créditos Vivienda, de marzo de 2001, que fue avalado por la Comisión Europea en su Recomendación 2001/193/CE, de 1 de marzo de 2001, relativa a la información precontractual que debe suministrarse a los consumidores que contratan préstamos para la adquisición de vivienda. Entidades bancarias de todos los estados miembros se adhirieron a este código, excepto las españolas alegando que existían normas internas de mayor protección.

En este marco, se propone la aprobación de un modelo de "Código de conducta para la comercialización y ejecución de préstamos hipotecarios" a adoptar a corto plazo por todos los bancos y demás intermediarios financieros como reglamento interno de conducta. Conforme al cual las entidades se comprometerían a aplicar un protocolo en la ejecución de préstamos hipotecarios con consumidores. En caso de discrepancia con el cliente, este podría acudir a las autoridades de consumo o al Servicio de Reclamaciones del Banco de España para que resolviera sobre la correcta aplicación por parte de la entidad de las normas de conducta y de protección del consumidor en la relación hipotecaria.

3.8 La Guía de acceso al préstamo hipotecario, que debe elaborar el Banco de España, también debería recoger las buenas prácticas en materia de ejecución hipotecaria.

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

3.10 Resolver el problema de los productos de permuta financiera de acuerdo con los pronunciamientos judiciales, que están anulando los mismos ante la falta de consentimiento e información en su contratación. La banca ha colocado a los particulares seguros destinados a minorar el riesgo de la subida de tipos de interés en sus préstamos hipotecarios que han resultado ser permutas financieras (*swap*, *clip*...). Como

resultado de los swaps contratados, los clientes deben pagar periódicamente sumas importantes, pagos que se prolongarán hasta el vencimiento del producto. Y para cancelar el producto la banca exige el pago de cantidades mucho más elevadas que el resultado de actualizar los compromisos asumidos.»

Sin perjuicio de las consideraciones que desee trasladarme en relación con el conjunto de conclusiones y recomendaciones de este estudio, agradeceré que remita a esta Institución el preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto de forma razonada la aceptación o no aceptación, en particular, de las recomendaciones numeradas como 1, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9 y 3.10, todo ello de conformidad con el citado artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

Agradeciéndole, una vez más, su colaboración.

Recomendación 8/2012, de 25 de enero, formulada a la Vicepresidencia, Ministerio de la Presidencia y Portavoz del Gobierno, sobre la protección del deudor hipotecario (12000869). Aceptada parcialmente.

Esta Institución viene exponiendo desde hace tiempo la necesidad de abordar los problemas que está generando para los ciudadanos la imposibilidad de hacer frente al pago de las cuotas hipotecarias, en cuya garantía se ha dado la vivienda habitual o el local de negocios, donde se ejerce la actividad que constituye su medio de vida.

Hasta el presente los problemas, así como sus posibles soluciones, se han ido presentando de forma puntual sin la búsqueda de una solución global. Sin embargo, se considera que es el momento de plantear la cuestión desde una perspectiva general y, al margen de las quejas abiertas sobre situaciones concretas, en este escrito se proponen algunas medidas que esperamos sean estudiadas para su posible consideración. Estas medidas forman parte de un estudio elaborado por esta Defensoría y presentado a las Cortes Generales en virtud del artículo 32.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, que también ha sido publicado para su conocimiento general. Acompañamos a este escrito una copia del mismo.

La reciente crisis económica ha agravado el sobreendeudamiento personal. La disminución de ingresos por el desempleo y otras circunstancias derivadas de la crisis reducen la capacidad para hacer frente al pago de las cuotas de los préstamos hipotecarios. Aumentan los desahucios y el riesgo de exclusión social. Y según el sistema legal vigente en España, el deudor no se libera con la entrega de la vivienda pues no se admite la dación en pago. Rige el principio de la responsabilidad patrimonial universal de las personas físicas que, tras la ejecución hipotecaria y la pérdida de la vivienda, continúan manteniendo la parte de deuda no satisfecha, que se ha visto incrementada por intereses y gastos.

A su vez, la inclusión de las personas desahuciadas en los registros de morosos produce su exclusión financiera. Surge así el desarraigo y el riesgo de la falta de integración social. No podemos cruzarnos de brazos ante estas circunstancias dramáticas. Conviene preguntarse por la conveniencia de proteger a las personas de buena fe que han perdido su vivienda o están en riesgo de perderla. Hay que partir del hecho de que nos encontramos ante situaciones excepcionales que merecen respuestas excepcionales. Desde el lado de los acreedores, las entidades de crédito se están viendo afectadas por un fallo de mercado con bloqueo del crédito. El mercado financiero como mecanismo eficiente de canalización del ahorro a la inversión ha dejado de funcionar. En este contexto de crisis del sistema, las empresas bancarias se benefician de diversos privilegios. Reciben ayudas públicas a las que las demás empresas no tienen acceso. Son privilegios que se admiten como un mal necesario, constituyen medidas excepcionales justificadas por el carácter especial de la actividad bancaria, pero sólo implican ayudas para una de las partes de la relación sin que los beneficios se extiendan a la otra.

Según los boletines económicos del Banco de España, el endeudamiento de las familias en relación con la renta disponible ha sido creciente hasta la crisis de 2008. En diez años, el endeudamiento de las familias pasó de significar la mitad de la renta disponible a superar la renta disponible. En estos momentos las deudas pendientes de los hogares españoles [son el] 105 por ciento de la renta bruta del hogar endeudado mediano. Dichos pasivos se concentran en la mitad de la población, siendo los hogares de los más jóvenes los que dedican un porcentaje mayor de su renta (26%) al pago de sus deudas. Del endeudamiento de las familias el 90 por ciento procede de la financiación de inversiones en activos inmobiliarios, es decir de las hipotecas.

El Banco de España desde el año 2001 era consciente del problema de sobreendeudamiento sin darle la importancia que realmente tiene. La única advertencia del Banco de España fue en el año 2008, y se limitó a informar sobre el riesgo de sobreendeudamiento por el uso excesivo de las tarjetas de crédito.

Por su parte la Asociación Hipotecaria Española incentivó el endeudamiento personal a través de las hipotecas, pues en su opinión, el préstamo hipotecario no solo se debía destinar a la adquisición de viviendas, sino también para atender otras necesidades financieras. Así como para potenciar el negocio financiero a través de la titulización hipotecaria, colocando los títulos en el mercado.

Está muy extendida la opinión de que el problema del sobreendeudamiento con las consecuencias negativas, es una responsabilidad compartida entre las entidades bancarias y los clientes. Considerando que la banca ha tenido parte de responsabilidad por facilitar la concesión de los préstamos, pero que el principal responsable es el cliente que toma la decisión de adquirir una vivienda por encima de sus posibilidades. Esta consideración pone en un mismo plano al consumidor del préstamo hipotecario y al profesional del mercado hipotecario.

Pues bien, el que conoce el mercado y sus riesgos es el profesional. El préstamo es una de sus principales fuentes de financiación. Es la banca quien diseña los productos y los comercializa a través de las campañas publicitarias y predispone el contenido de las escrituras hipotecarias, así como quién debe evaluar la capacidad de endeudamiento del cliente y abstenerse de conceder préstamos por encima de la capacidad de reembolso. Además, las entidades bancarias deberían haber limitado la concesión de préstamos hipotecarios al 80 por ciento del valor de tasación del inmueble dado en garantía hipotecaria y ante la pérdida del 20 por ciento del valor del citado bien, los bancos podían haber requerido al cliente para que aportase garantía suficiente para cubrir la depreciación o cancelase anticipadamente el préstamo. Facultad no utilizada por la banca que ha permitido el desfase entre el valor de los bienes dado en garantía y el importe de la deuda garantizada.

Estas y otras circunstancias han dado lugar a la pérdida de confianza en el sistema bancario, pero no sólo desconían quienes se encuentran en dificultades económicas, sino también los inversores. Todos estamos interesados en la estabilidad del mercado financiero y en la existencia de un sistema bancario que funcione bien y se encuentre saneado, por ello hay que restaurar la credibilidad de las entidades financieras. Pero no debe ser este el único objetivo sino que hay que buscar soluciones para los deudores, ya que la legislación española no ofrece remedios para la insolvencia de las personas físicas. Es cierto que han existido y existen diversas propuestas y actuaciones puntuales de carácter preventivo. También ha habido y hay iniciativas que no se han materializado.

En el derecho comparado, hay dos modelos que tratan el sobreendeudamiento familiar, uno de carácter extrajudicial y preventivo, y otro que opta por un tratamiento concursal. La finalidad de ambos modelos es la superación de la situación de sobreendeudamiento del consumidor de buena fe. Sobre la necesidad de regular un procedimiento específico para la insolvencia de las personas físicas, ya sea procesal o extraprocésal, esta Institución efectuó una recomendación el 22 de julio de 2011 ante el Director del Gabinete de Presidencia del Gobierno y a la Secretaría de Estado de Justicia, que ha sido recientemente reiterada en la queja 09003649.

La disposición adicional única de la Ley 38/2011, de 10 de octubre, de reforma de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, establece: «El Gobierno deberá remitir a las Cortes Generales, en el plazo de seis meses, un informe sobre la aplicación y los efectos del conjunto de medidas adoptadas para mejorar la situación de las personas físicas y familias que se encuentran en dificultades para satisfacer sus obligaciones, y especialmente las garantizadas con hipoteca.

Dicho informe incluirá la posible adopción de otras medidas, tanto sustantivas como procedimentales que, a través de las oportunas iniciativas, completen la protección económica y social de consumidores y familias. A tal efecto, podrán proponerse opciones de solución extrajudicial para estos casos, sean de carácter notarial o registral, de mediación, o de otra naturaleza».

Una de las dificultades que existen en derecho español a la hora de ofrecer soluciones ante el problema del sobreendeudamiento y la búsqueda de una segunda oportunidad para la persona endeudada, es la consagración en el artículo 1911 del Código Civil del principio de responsabilidad patrimonial universal del deudor, que conlleva la garantía para el acreedor de poder satisfacer la totalidad de la deuda en forma forzosa sobre sus bienes actuales y que pueda adquirir en el futuro. Es cierto que esta responsabilidad es disponible, pero también es raro el pacto en contrario en los contratos hipotecarios.

En este punto hay que reflexionar sobre la posibilidad de que se den las circunstancias que exoneran de responsabilidad al deudor del artículo 1105 del Código Civil referidas al incumplimiento por caso fortuito,

ya que la crisis es un acontecimiento imprevisible y fuera de control de los deudores hipotecarios, que podía haber sido evitado por el profesional del crédito, aunque la industria bancaria lo niega, pero que puede constituir causa de exoneración de responsabilidad al deudor consumidor de buena fe. Los contratos se suscribieron en unas circunstancias que no son las actuales, por tanto ajenas a su voluntad.

Los clientes prestatarios responden de su préstamo hipotecario con todo su patrimonio. No pueden liberarse de su deuda mediante la dación en pago del inmueble. La dación de la vivienda en pago de la totalidad de la deuda podría articularse como contenido del convenio concursal entre deudor y acreedores. Sería una medida legal tutelada por la autoridad judicial.

Esta Institución considera que tanto la vivienda, que constituye la residencia de las personas particulares, como el local de negocio donde se ejerce la actividad que constituye su medio de vida, deben tener un tratamiento diferenciado en todos los ámbitos y, al igual que ocurre en el terreno fiscal, en que el legislador entiende que deben estar separados del resto del patrimonio de los contribuyentes, en el sector hipotecario debería regularse separadamente de forma que obtengan una mayor protección acorde con la voluntad de la Comunidad Europea, a fin de paliar la desigualdad existente entre los sujetos que intervienen en este tipo de contratos.

Toda solución al presente conflicto requiere un compromiso y aceptación de los operadores del sector financiero, porque sin su colaboración no se puede llegar a buen fin. Existen precedentes en los que ante situaciones menos graves se ha alcanzado un acuerdo político asumido por la industria bancaria con buenos resultados.

El Banco de España, como regulador del mercado bancario y como árbitro de las relaciones banca-cliente debe implicarse en la protección de los consumidores, porque no hay simetría entre las partes, ni en conocimiento ni en capacidad negociadora, como mínimo debe tener presente que sus resoluciones pueden constituir prueba en los procedimientos judiciales, a los que los ciudadanos se ven abocados, si bien lo ideal sería poderlos evitar.

Las normas de transparencia hipotecaria recogidas en la Orden de 5 de mayo de 1994, han demostrado ser ineficaces. Además sirvieron de pretexto a las entidades para no adherirse al acuerdo europeo de Código de conducta voluntario sobre información precontractual para créditos vivienda, de 2001, que habría equiparado a España con las buenas prácticas de los demás países europeos. La aprobación de la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, ha venido a derogar la Orden de 1994, actualizando las obligaciones de transparencia hipotecaria a las últimas propuestas europeas, dando un período transitorio de nueve meses a las entidades para adaptarse a las nuevas normas. Esta mejora del marco normativo debe ser desarrollada por el Banco de España, quien en particular debe elaborar una guía de acceso al préstamo hipotecario. Esta guía también debería recoger las buenas prácticas en materia de ejecución hipotecaria. De este modo se educa al deudor consumidor y se le informa de sus derechos, con el respaldo del Banco de España.

Las entidades financieras tienen la obligación profesional de informar del contenido técnico de los productos y servicios financieros. Este asesoramiento técnico va más allá de la mera descripción del producto. Según la Comisión Europea, un buen asesoramiento aumenta la confianza del consumidor. Por esta razón, la Comisión «desea promover criterios rigurosos de asesoramiento hipotecario, admitiendo, por otra parte, que no todos los consumidores precisan un mismo nivel de asesoramiento».

El marco legal encarga al notario la transmisión al cliente de la información financiera y lo debe hacer de forma comprensible, «advirtiendo expresamente al prestatario del significado de aquellas cláusulas que, por su propia naturaleza técnica, pudieran pasarle inadvertidas».

La labor de información y de asesoría técnica debe recaer fundamentalmente sobre las entidades que comercializan los préstamos hipotecarios. En el régimen de la hipoteca inversa ya se reconoce la necesidad de este asesoramiento. En el marco del régimen de transparencia y protección de la clientela, las entidades que concedan hipotecas inversas deben «suministrar servicios de asesoramiento independiente a los solicitantes de este producto, teniendo en cuenta la situación financiera del solicitante y los riesgos económicos derivados de la suscripción de este producto».

Cuestión distinta es si las entidades bancarias deben prestar el servicio de asesorar al cliente seleccionando en el mercado el producto más adecuado a su perfil. Dicho servicio va más allá del asesoramiento técnico sobre el contenido y los riesgos de la operación. Para prestar el servicio autónomo de asesoramiento financiero, los intermediarios deben realizar un estudio de las ofertas disponibles en el mercado de modo que puedan recomendar aquellas que más se adecuen a las necesidades, la situación financiera y las circunstancias personales del consumidor. Según la propuesta de directiva comunitaria

sobre préstamo hipotecario, dicho servicio sólo podrá comercializarse como asesoramiento cuando se informe al consumidor de que se está prestando ese servicio adicional y se le informe de forma transparente de la remuneración que se cobra por dicho servicio. Esta es la solución recogida en el artículo 10 de la Orden EHA/2899/2011, que exige suscribir un contrato y la obligación de actuar en el mejor interés del cliente.

La obligación de evaluar la solvencia del cliente con el fin de asegurar la concesión responsable de crédito está recogida en general en la Ley de economía sostenible y en particular en la Ley del crédito al consumo.

La Ley del crédito al consumo complementa la protección del cliente bancario. Desarrolla el principio del crédito responsable conforme a unos criterios que deben servir para interpretar la concesión responsable de créditos hipotecarios.

En España el artículo 18 de la Orden EHA/2899/2011 desarrolla las previsiones sobre evaluación de la solvencia recogidas en la Ley de Economía Sostenible. Se debe evaluar la capacidad del cliente para cumplir sus obligaciones y tener los procedimientos internos para realizar las evaluaciones. No se recoge la prohibición de conceder préstamos ante evaluaciones negativas. Por el contrario el último apartado de dicho precepto recoge una cláusula de exención de responsabilidad, útil *disclaimer* para las entidades con el siguiente tenor: «La evaluación de la solvencia prevista en este artículo se realizará sin perjuicio de la libertad de contratación que, en sus aspectos sustantivos y con las limitaciones que pudieran emanar de otras disposiciones legales, deba presidir las relaciones entre las entidades de crédito y los clientes y, en ningún caso afectará a su plena validez y eficacia, ni implicará el traslado a las entidades de la responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones de los clientes».

El sistema de subastas recogido en la Ley de Enjuiciamiento Civil ha sido muy criticado por su falta de eficacia. No obstante su posible mejora, no consideramos que sea un elemento esencial para hacer frente al problema actual. Hay un problema de tasaciones exageradas y de sobreendeudamiento sobrevenido como consecuencia del crédito irresponsable y de la crisis económica. Los deudores no pueden pagar y los inmuebles han bajado de precio, no siendo su valor de mercado en muchos casos suficiente para hacer frente a la deuda hipotecaria. Por mucho que se mejore el sistema de subastas el problema de la insuficiencia de la garantía para hacer frente al reembolso de la deuda subsistirá. De todas formas, no hay duda de que se podría mejorar la publicidad de la subasta y fomentar las iniciativas de subastas por internet.

Sobre todas estas cuestiones se ha elaborado por esta Institución un estudio basado en las quejas de los ciudadanos, en el que se pretenden proponer diferentes soluciones a los problemas que han ido surgiendo. Como se puede observar las medidas son tanto preventivas como paliativas.

Ante la situación descrita y tal y como se ha indicado, a fin de que se proceda al estudio global del problema, esta Institución haciendo uso de la facultad conferida por los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, efectúa a V. E. las siguientes

Recomendaciones:

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

2. Medidas preventivas

2.1 Mejorar la transparencia. Las normas de transparencia, contenidas en la Orden de 5 de mayo de 1994, han demostrado ser insuficientes. La aprobación de la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, que ha derogado la citada Orden de 1994, actualizando las obligaciones de transparencia hipotecaria a las últimas propuestas europeas, tampoco soluciona el problema según se deriva de la investigación de oficio recientemente planteada ante el Ministerio de Economía y Hacienda a fin de que, antes de su entrada en vigor, se corrijan las deficiencias denunciadas.

2.2 Hacer efectivo el asesoramiento técnico, tanto por parte de las entidades financieras, que tienen la obligación profesional de informar del contenido técnico de los productos y servicios financieros a los

clientes antes de su contratación, como por los notarios, quienes tienen encargada la transmisión al cliente de la información financiera de forma comprensible (no solo la lectura en voz alta).

Cuestión distinta es si las entidades bancarias deben prestar el servicio de asesorar al cliente seleccionando en el mercado el producto más adecuado a su perfil. Dicho servicio va más allá del asesoramiento técnico sobre el contenido y los riesgos de la operación. Para prestar el servicio autónomo de asesoramiento financiero, los intermediarios deben realizar un estudio de las ofertas disponibles en el mercado de modo que puedan recomendar las más adecuadas a las necesidades que pretenden cubrirse no ofreciendo solo sus propios productos.

2.3 Desarrollar la obligación de concesión responsable de crédito. La obligación de conocer la solvencia del cliente está prevista de forma general en la Ley de Economía Sostenible, y en particular en la Ley del crédito al consumo y la Orden 2899/2011, de 18 de octubre, que desarrolla el contenido de la Ley de economía sostenible, pero no establece las consecuencias para las entidades de crédito cuando incumplen sus obligaciones al respecto.

2.4 El establecimiento de restricciones a la práctica generalizada de las entidades bancarias de imponer la contratación de los seguros de protección de préstamos, que como ha quedado expuesto anteriormente en la gran mayoría de los casos no garantizan el pago de los préstamos, dadas las numerosas limitaciones para desplegar la cobertura, tanto por desempleo como por incapacidad, evitando las consecuencias económicas negativas para los clientes por el elevado coste del seguro, y posibilitar la contratación voluntaria real de estos u otros seguros a los consumidores en el caso de que decidieran protegerse de esos riesgos, y evitar un enriquecimiento irregular de las entidades de crédito.

Asimismo, se recomienda que se extremen las cautelas en la interpretación que se efectúa de estas pólizas, ya que está claro que los ciudadanos no han prestado su consentimiento libremente para su contratación y, desde luego, no han prestado su consentimiento informado.

2.5 Intensificar la independencia de las sociedades de tasación. En España el marco legal no previene de forma adecuada los conflictos de interés que surgen ante la dependencia de las principales entidades de tasación de los grupos bancarios que conceden los préstamos hipotecarios.

La Ley 41/2007, de 7 de diciembre, no está dando los resultados esperados, aunque trata de reforzar la independencia de las entidades de tasación a través de la exigencia de un reglamento interno de conducta destinado a prevenir los conflictos de interés y de una Comisión Técnica encargada de verificar el cumplimiento de los requisitos de independencia establecidos por el citado reglamento. Es un sector que debe abrirse a la libre competencia y sobre todo independizarse de las entidades financieras.

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

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

3. Medidas paliativas

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

En esta línea la disposición adicional única de la Ley 38/2011, de 10 de octubre, de reforma de la Ley concursal, establece que el Gobierno deberá remitir a las Cortes Generales, en el plazo de 6 meses, un informe sobre la aplicación y los efectos del conjunto de medidas adoptadas para mejorar la situación de las personas físicas y proponer en su caso nuevas medidas.

3.2 Mejorar el sistema de subastas recogido en la Ley de Enjuiciamiento Civil, que ha sido muy criticado por su falta de eficacia, aunque ante una situación como la presente, en que los bienes se tasaron de forma exagerada y existe un sobreendeudamiento sobrevenido, como consecuencia del crédito irresponsable y de la crisis económica, ésta no es la solución. La mejora en la publicidad de las subastas

y el fomento de las iniciativas de subastas por internet pueden ayudar a una mayor concurrencia y la obtención de un precio más alto.

3.3 La adopción de medidas extraordinarias, que con el fin de evitar situaciones de exclusión social, permitan a los deudores de buena fe, que han perdido su vivienda o local de negocio donde ejercen su actividad económica, continuar utilizando los mismos mediante un precio asumible, buscando su recuperación económica e integración social. O se busque cualquier otro tipo de fórmula jurídica (arrendamiento forzoso, leasing, derecho de habitación, retroventa, etc.) que garantice a los deudores el derecho a una vida digna.

3.4 Limitación de los gastos en caso de mora. Por imperativo legal se deberían limitar estos gastos para el deudor de buena fe que únicamente hacen crecer la deuda desproporcionadamente, provocando la imposibilidad para el deudor de enfrentarse al pago de la misma. En muchas ocasiones los gastos que genera la mora son difíciles de explicar por las entidades de crédito, siendo a veces de dudosa legalidad.

3.5 Limitación de intereses moratorios. Con el fin de evitar la usura, los intereses de demora deben quedar limitados a dos veces el interés legal del dinero según criterio jurisprudencial.

La garantía hipotecaria se extiende hasta la denominada "cifra de responsabilidad hipotecaria" que comprende la deuda del principal, los intereses remuneratorios pendientes de pago, los intereses de demora, más los gastos y costas judiciales. En estas partidas destacan los intereses moratorios muchas veces superiores al 20 por ciento. El artículo 20 de la Ley 16/2011, de 24 de junio, de Crédito al Consumo, establece que en ningún caso podrá aplicarse a los créditos que se concedan en forma de descubiertos «un tipo de interés que dé lugar a una tasa anual equivalente superior a 2,5 veces el interés legal del dinero». Esta referencia ha sido utilizada por la jurisprudencia para integrar el supuesto de la usura identificado en la Ley Azcárate de 23 de julio de 1908.

3.6 Acuerdo político asumido por el sector bancario, a través de organismos representativos, como la Asociación Española de Bancos y la Confederación Española de Cajas de Ahorro, incluyendo una moratoria en el pago de las hipotecas y flexibilización de cuotas, así como la posibilidad del establecimiento de un sistema de pago con carencia de amortización de capital haciendo la cuota asumible. Existen precedentes en los que, en situaciones menos graves, se ha llegado a un acuerdo político asumido por la industria bancaria, como las tasas de intercambio fijadas unilateralmente por las redes de tarjetas que eran desproporcionadas. También el convenio suscrito entre Gobierno y la Asociación Española de la Banca, de 29 de abril de 2008, en cuya virtud se compromete a promover entre las entidades de crédito que estas, de manera voluntaria, puedan renunciar a sus comisiones en el caso de una modificación hipotecaria relativa a la ampliación del préstamo hipotecario.

Se podría facilitar los aplazamientos de pago, a semejanza del artículo 11 de la Ley 28/1998, de 13 de julio, reguladora de la venta a plazo de bienes muebles, que autoriza a los jueces a imponerlos en atención a desgracias familiares o circunstancias que lo aconsejen. Esta moratoria tan solo supondría el aplazamiento en el pago, no la liberación del mismo.

Otro elenco de posibilidades que podría acompañar a la moratoria, sería la supresión de tasas, costas, moderación de cláusulas penales, o la paralización del devengo de intereses durante el proceso, que coadyuven a superar las dificultades para atender los créditos pendientes de pago. Del mismo modo se podría permitir el pago del capital antes que los intereses, lo que conllevaría la reducción de la deuda que genera obligaciones accesorias.

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

En el ámbito europeo existen precedentes. Hay un Código de Conducta Voluntario sobre Información Precontractual para los Créditos Vivienda, de marzo de 2001, que fue avalado por la Comisión Europea en su Recomendación 2001/193/CE, de 1 de marzo de 2001, relativa a la información precontractual que debe suministrarse a los consumidores que contratan préstamos para la adquisición de vivienda. Entidades

bancarias de todos los estados miembros se adhirieron a este código, excepto las españolas alegando que existían normas internas de mayor protección.

En este marco, se propone la aprobación de un modelo de “Código de conducta para la comercialización y ejecución de préstamos hipotecarios” a adoptar a corto plazo por todos los bancos y demás intermediarios financieros como reglamento interno de conducta. Conforme al cual las entidades se comprometerían a aplicar un protocolo en la ejecución de préstamos hipotecarios con consumidores. En caso de discrepancia con el cliente, este podría acudir a las autoridades de consumo o al Servicio de Reclamaciones del Banco de España para que resolviera sobre la correcta aplicación por parte de la entidad de las normas de conducta y de protección del consumidor en la relación hipotecaria.

3.8 La Guía de acceso al préstamo hipotecario, que debe elaborar el Banco de España, también debería recoger las buenas prácticas en materia de ejecución hipotecaria.

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

3.10 Resolver el problema de los productos de permuta financiera de acuerdo con los pronunciamientos judiciales, que están anulando los mismos ante la falta de consentimiento e información en su contratación. La banca ha colocado a los particulares seguros destinados a minorar el riesgo de la subida de tipos de interés en sus préstamos hipotecarios que han resultado ser permutas financieras (*swap*, *clip...*). Como resultado de los swaps contratados, los clientes deben pagar periódicamente sumas importantes, pagos que se prolongarán hasta el vencimiento del producto. Y para cancelar el producto la banca exige el pago de cantidades mucho más elevadas que el resultado de actualizar los compromisos asumidos.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de estas recomendaciones o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarlas, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 9/2012, de 25 de enero, formulada al Ministerio de Economía y Competitividad, sobre la protección del deudor hipotecario (12000871) Pendiente.

Esta Institución viene exponiendo desde hace tiempo la necesidad de abordar los problemas que está generando para los ciudadanos la imposibilidad de hacer frente al pago de las cuotas hipotecarias, en cuya garantía se ha dado la vivienda habitual o el local de negocios, donde se ejerce la actividad que constituye su medio de vida.

Hasta el presente los problemas, así como sus posibles soluciones, se han ido presentando de forma puntual sin la búsqueda de una solución global. Sin embargo, se considera que es el momento de plantear la cuestión desde una perspectiva general y, al margen de las quejas abiertas sobre situaciones concretas, en este escrito se proponen algunas medidas que esperamos sean estudiadas para su posible consideración. Estas medidas forman parte de un estudio elaborado por esta Defensoría y presentado a las Cortes Generales en virtud del artículo 32.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, que también ha sido publicado para su conocimiento general. Acompañamos a este escrito una copia del mismo.

La reciente crisis económica ha agravado el sobreendeudamiento personal. La disminución de ingresos por el desempleo y otras circunstancias derivadas de la crisis reducen la capacidad para hacer frente al pago de las cuotas de los préstamos hipotecarios. Aumentan los desahucios y el riesgo de exclusión social. Y según el sistema legal vigente en España, el deudor no se libera con la entrega de la vivienda pues no se admite la dación en pago. Rige el principio de la responsabilidad patrimonial universal de las personas físicas, que tras la ejecución hipotecaria y la pérdida de la vivienda, continúan manteniendo la parte de deuda no satisfecha, que se ha visto incrementada por intereses y gastos.

A su vez, la inclusión de las personas desahuciadas en los registros de morosos produce su exclusión financiera. Surge así el desarraigo y el riesgo de la falta de integración social. No podemos cruzarnos de brazos ante estas circunstancias dramáticas. Conviene preguntarse por la conveniencia de proteger a las

personas de buena fe que han perdido su vivienda o están en riesgo de perderla. Hay que partir del hecho de que nos encontramos ante situaciones excepcionales que merecen respuestas excepcionales. Desde el lado de los acreedores, las entidades de crédito se están viendo afectadas por un fallo de mercado con bloqueo del crédito. El mercado financiero como mecanismo eficiente de canalización del ahorro a la inversión ha dejado de funcionar. En este contexto de crisis del sistema, las empresas bancarias se benefician de diversos privilegios. Reciben ayudas públicas a la que las demás empresas no tienen acceso. Son privilegios que se admiten como un mal necesario constituyen medidas excepcionales justificadas por el carácter especial de la actividad bancaria, pero sólo implican ayudas para una de las partes de la relación sin que los beneficios se extiendan a la otra.

Según los boletines económicos del Banco de España, el endeudamiento de las familias en relación con la renta disponible ha sido creciente hasta la crisis de 2008. En diez años, el endeudamiento de las familias pasó de significar la mitad de la renta disponible a superar la renta disponible. En estos momentos las deudas pendientes de los hogares españoles 105 por ciento de la renta bruta del hogar endeudado mediano. Dichos pasivos se concentran en la mitad de la población, siendo los hogares de los más jóvenes los que dedican un porcentaje mayor de su renta (26%) al pago de sus deudas. Del endeudamiento de las familias el 90 por ciento procede de la financiación de inversiones en activos inmobiliarios, es decir, de las hipotecas.

El Banco de España desde el año 2001 era consciente del problema de sobreendeudamiento sin darle la importancia que realmente tiene. La única advertencia del Banco de España fue en el año 2008 y, se limitó a informar sobre el riesgo de sobreendeudamiento por el uso excesivo de las tarjetas de crédito.

Por su parte la Asociación Hipotecaria Española incentivó el endeudamiento personal a través de las hipotecas, pues en su opinión, el préstamo hipotecario no sólo se debía destinar a la adquisición de viviendas, sino también para atender otras necesidades financieras. Así como para potenciar el negocio financiero a través de la titulización hipotecaria, colocando los títulos en el mercado.

Está muy extendida la opinión de que el problema del sobreendeudamiento con las consecuencias negativas, es una responsabilidad compartida entre las entidades bancarias y los clientes. Considerando que la banca ha tenido parte de responsabilidad por facilitar la concesión de los préstamos, pero que el principal responsable es el cliente que toma la decisión de adquirir una vivienda por encima de sus posibilidades. Esta consideración pone en un mismo plano al consumidor del préstamo hipotecario y al profesional del mercado hipotecario.

Pues bien el que conoce el mercado y sus riesgos es el profesional. El préstamo es una de sus principales fuentes de financiación. Es la banca quien diseña los productos y los comercializa a través de las campañas publicitarias y predispone el contenido de las escrituras hipotecarias, así como quien debe evaluar la capacidad de endeudamiento del cliente y abstenerse de conceder préstamos por encima de la capacidad de reembolso. Además las entidades bancarias deberían haber limitado la concesión de préstamos hipotecarios al 80 por ciento del valor de tasación del inmueble dado en garantía hipotecaria y ante la pérdida del 20 por ciento del valor del citado bien, los bancos podían haber requerido al cliente para que aportase garantía suficiente para cubrir la depreciación o cancelase anticipadamente el préstamo. Facultad no utilizada por la banca que ha permitido el desfase entre el valor de los bienes dado en garantía y el importe de la deuda garantizada.

Estas y otras circunstancias han dado lugar a la pérdida de confianza en el sistema bancario, pero no sólo desconfían quienes se encuentran en dificultades económicas, sino también los inversores. Todos estamos interesados en la estabilidad del mercado financiero y en la existencia de un sistema bancario que funcione bien y se encuentre saneado, por ello hay que restaurar la credibilidad de la entidades financieras. Pero no debe ser éste el único objetivo sino que hay que buscar soluciones para los deudores, ya que la legislación española no ofrece remedios para la insolvencia de las personas físicas. Es cierto que han existido y existen diversas propuestas y actuaciones puntuales de carácter preventivo. También ha habido y hay iniciativas que no se han materializado.

En el derecho comparado, hay dos modelos que tratan el sobreendeudamiento familiar, uno de carácter extrajudicial y preventivo, y otro que opta por un tratamiento concursal. La finalidad de ambos modelos es la superación de la situación de sobreendeudamiento del consumidor de buena fe. Sobre la necesidad de regular un procedimiento específico para la insolvencia de las personas físicas, ya sea procesal o extraprocésal, esta Institución efectuó una Recomendación en el 22 de julio de 2011 ante el Director del Gabinete de Presidencia del Gobierno y a la Secretaría de Estado de Justicia, que ha sido recientemente reiterada en la queja 09003649.

La disposición adicional única de la Ley 38/2011, de 10 de octubre, de reforma de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, establece: «El Gobierno deberá remitir a las Cortes Generales, en el plazo de seis meses, un informe sobre la aplicación y los efectos del conjunto de medidas adoptadas para mejorar la situación de las personas físicas y familias que se encuentran en dificultades para satisfacer sus obligaciones, y especialmente las garantizadas con hipoteca.

Dicho informe incluirá la posible adopción de otras medidas, tanto sustantivas como procedimentales que, a través de las oportunas iniciativas, completen la protección económica y social de consumidores y familias. A tal efecto, podrán proponerse opciones de solución extrajudicial para estos casos, sean de carácter notarial o registral, de mediación, o de otra naturaleza».

Una de las dificultades que existen en derecho español a la hora de ofrecer soluciones ante el problema del sobreendeudamiento y la búsqueda de una segunda oportunidad para la persona endeudada, es la consagración en el artículo 1911 del Código Civil del principio de responsabilidad patrimonial universal del deudor, que conlleva la garantía para el acreedor de poder satisfacer la totalidad de la deuda en forma forzosa sobre sus bienes actuales y que pueda adquirir en el futuro. Es cierto que esta responsabilidad es disponible, pero también es raro el pacto en contrario en los contratos hipotecarios.

En este punto hay que reflexionar sobre la posibilidad de que se den las circunstancias que exoneran de responsabilidad al deudor del artículo 1105 del Código Civil referidas al incumplimiento por caso fortuito, ya que la crisis es un acontecimiento imprevisible y fuera de control de los deudores hipotecarios, que podía haber sido evitado por el profesional del crédito, aunque la industria bancaria lo niega, pero que puede constituir causa de exoneración de responsabilidad al deudor consumidor de buena fe. Los contratos se suscribieron en unas circunstancias que no son las actuales, por tanto ajenas a su voluntad.

Los clientes prestatarios responden de su préstamo hipotecario con todo su patrimonio. No pueden liberarse de su deuda mediante la dación en pago del inmueble. La dación de la vivienda en pago de la totalidad de la deuda podría articularse como contenido del convenio concursal entre deudor y acreedores. Sería una medida legal tutelada por la autoridad judicial.

Esta Institución considera que tanto la vivienda, que constituye la residencia de las personas particulares, como el local de negocio donde se ejerce la actividad que constituye su medio de vida, deben tener un tratamiento diferenciado en todos los ámbitos y, al igual que ocurre en el terreno fiscal, en que el legislador entiende que deben estar separados del resto del patrimonio de los contribuyentes, en el sector hipotecario debería regularse separadamente de forma que obtengan una mayor protección acorde con la voluntad de la Comunidad Europea, a fin de paliar la desigualdad existente entre los sujetos que intervienen en este tipo de contratos.

Toda solución al presente conflicto requiere un compromiso y aceptación de los operadores del sector financiero, porque sin su colaboración no se puede llegar a buen fin. Existen precedentes en los que ante situaciones menos graves se ha alcanzado un acuerdo político asumido por la industria bancaria con buenos resultados.

El Banco de España, como regulador del mercado bancario y como árbitro de las relaciones banca-cliente, debe implicarse en la protección de los consumidores, porque no hay simetría entre las partes, ni en conocimiento ni en capacidad negociadora, como mínimo debe tener presente que sus resoluciones pueden constituir prueba en los procedimientos judiciales, a los que los ciudadanos se ven abocados, si bien lo ideal sería poderlos evitar.

Las normas de transparencia hipotecaria recogidas en la Orden de 5 de mayo de 1994, han demostrado ser ineficaces. Además sirvieron de pretexto a las entidades para no adherirse al acuerdo europeo de Código de conducta voluntario sobre información precontractual para créditos vivienda, de 2001, que habría equiparado a España con las buenas prácticas de los demás países europeos. La aprobación de la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, ha venido a derogar la Orden de 1994, actualizando las obligaciones de transparencia hipotecaria a las últimas propuestas europeas, dando un período transitorio de nueve meses a las entidades para adaptarse a las nuevas normas. Esta mejora del marco normativo debe ser desarrollada por el Banco de España, quien en particular debe elaborar una guía de acceso al préstamo hipotecario. Esta guía también debería recoger las buenas prácticas en materia de ejecución hipotecaria. De este modo se educa al deudor consumidor y se le informa de sus derechos, con el respaldo del Banco de España.

Las entidades financieras tienen la obligación profesional de informar del contenido técnico de los productos y servicios financieros. Este asesoramiento técnico va más allá de la mera descripción del producto. Según la Comisión Europea, un buen asesoramiento aumenta la confianza del consumidor. Por

esta razón, la Comisión «desea promover criterios rigurosos de asesoramiento hipotecario, admitiendo, por otra parte, que no todos los consumidores precisan un mismo nivel de asesoramiento».

El marco legal encarga al notario la transmisión al cliente de la información financiera y lo debe hacer de forma comprensible, «advirtiendo expresamente al prestatario del significado de aquellas cláusulas que, por su propia naturaleza técnica, pudieran pasarle inadvertidas».

La labor de información y de asesoría técnica debe recaer fundamentalmente sobre las entidades que comercializan los préstamos hipotecarios. En el régimen de la hipoteca inversa ya se reconoce la necesidad de este asesoramiento. En el marco del régimen de transparencia y protección de la clientela, las entidades que concedan hipotecas inversas deben «suministrar servicios de asesoramiento independiente a los solicitantes de este producto, teniendo en cuenta la situación financiera del solicitante y los riesgos económicos derivados de la suscripción de este producto».

Cuestión distinta es si las entidades bancarias deben prestar el servicio de asesorar al cliente seleccionando en el mercado el producto más adecuado a su perfil. Dicho servicio va más allá del asesoramiento técnico sobre el contenido y los riesgos de la operación. Para prestar el servicio autónomo de asesoramiento financiero, los intermediarios deben realizar un estudio de las ofertas disponibles en el mercado de modo que puedan recomendar aquellas que más se adecuen a las necesidades, la situación financiera y las circunstancias personales del consumidor. Según la propuesta de directiva comunitaria sobre préstamo hipotecario, dicho servicio sólo podrá comercializarse como asesoramiento cuando se informe al consumidor de que se está prestando ese servicio adicional y se le informe de forma transparente de la remuneración que se cobra por dicho servicio. Esta es la solución recogida en el artículo 10 de la Orden EHA/2899/2011, que exige suscribir un contrato y la obligación de actuar en el mejor interés del cliente.

La obligación de evaluar la solvencia del cliente con el fin de asegurar la concesión responsable de crédito está recogida en general en la Ley de economía sostenible y en particular en la Ley del crédito al consumo.

La Ley del crédito al consumo complementa la protección del cliente bancario. Desarrolla el principio del crédito responsable conforme a unos criterios que deben servir para interpretar la concesión responsable de créditos hipotecarios.

En España el artículo 18 de la Orden EHA/2899/2011, desarrolla las previsiones sobre evaluación de la solvencia recogidas en la Ley de Economía Sostenible. Se debe evaluar la capacidad del cliente para cumplir sus obligaciones y tener los procedimientos internos para realizar las evaluaciones. No se recoge la prohibición de conceder préstamos ante evaluaciones negativas. Por el contrario el último apartado de dicho precepto recoge una cláusula de exención de responsabilidad, útil disclaimer para las entidades con el siguiente tenor: «La evaluación de la solvencia prevista en este artículo se realizará sin perjuicio de la libertad de contratación que, en sus aspectos sustantivos y con las limitaciones que pudieran emanar de otras disposiciones legales, deba presidir las relaciones entre las entidades de crédito y los clientes y, en ningún caso afectará a su plena validez y eficacia, ni implicará el traslado a las entidades de la responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones de los clientes».

El sistema de subastas recogido en la Ley de Enjuiciamiento Civil ha sido muy criticado por su falta de eficacia. No obstante su posible mejora, no consideramos que sea un elemento esencial para hacer frente al problema actual. Hay un problema de tasaciones exageradas y de sobreendeudamiento sobrevenido como consecuencia del crédito irresponsable y de la crisis económica. Los deudores no pueden pagar y los inmuebles han bajado de precio, no siendo su valor de mercado en muchos casos suficiente para hacer frente a la deuda hipotecaria. Por mucho que se mejore el sistema de subastas el problema de la insuficiencia de la garantía para hacer frente al reembolso de la deuda subsistirá. De todas formas, no hay duda de que se podría mejorar la publicidad de la subasta y fomentar las iniciativas de subastas por internet.

Sobre todas estas cuestiones se ha elaborado por esta Institución un estudio basado en las quejas de los ciudadanos, en el se pretenden proponer diferentes soluciones a los problemas que han ido surgiendo. Como se puede observar las medidas son tanto preventivas como paliativas.

Ante la situación descrita y tal y como se ha indicado a fin de que se proceda al estudio global del problema esta Institución haciendo uso de la facultad conferida por los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, efectúa a V. E. las siguientes

Recomendaciones:

«1. Reforzar la independencia del Servicio de Reclamaciones del Banco de España. En una situación de crisis como la actual el papel del Banco de España es fundamental para encontrar un equilibrio entre

las dos partes de la relación, banco y cliente, pudiendo evitar incluso procesos judiciales. Para ello es preciso reforzar su independencia frente a las entidades de crédito y que éste ejerza una verdadera labor mediadora, pudiendo establecerse como requisito de procedibilidad en las ejecuciones hipotecarias el agotamiento de la vía extrajudicial de mediación.

2. Medidas preventivas

2.1 Mejorar la transparencia. Las normas de transparencia, contenidas en la Orden de 5 de mayo de 1994, han demostrado ser insuficientes. La aprobación de la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, que ha derogado la citada Orden de 1994, actualizando las obligaciones de transparencia hipotecaria a las últimas propuestas europeas, tampoco soluciona el problema según se deriva de la investigación de oficio recientemente planteada ante el Ministerio de Economía y Hacienda a fin de que, antes de su entrada en vigor, se corrijan las deficiencias denunciadas.

2.2 Hacer efectivo el asesoramiento técnico, tanto por parte de las entidades financieras, que tienen la obligación profesional de informar del contenido técnico de los productos y servicios financieros a los clientes antes de su contratación, como por los notarios, quienes tienen encargada la transmisión al cliente de la información financiera de forma comprensible (no solo la lectura en voz alta).

Cuestión distinta es si las entidades bancarias deben prestar el servicio de asesorar al cliente seleccionando en el mercado el producto más adecuado a su perfil. Dicho servicio va más allá del asesoramiento técnico sobre el contenido y los riesgos de la operación. Para prestar el servicio autónomo de asesoramiento financiero, los intermediarios deben realizar un estudio de las ofertas disponibles en el mercado de modo que puedan recomendar las más adecuadas a las necesidades que pretenden cubrirse no ofreciendo solo sus propios productos.

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

2.4 El establecimiento de restricciones a la práctica generalizada de las entidades bancarias de imponer la contratación de los seguros de protección de préstamos, que como ha quedado expuesto anteriormente en la gran mayoría de los casos no garantizan el pago de los préstamos, dadas las numerosas limitaciones para desplegar la cobertura, tanto por desempleo como por incapacidad, evitando las consecuencias económicas negativas para los clientes por el elevado coste del seguro, y posibilitar la contratación voluntaria real de estos u otros seguros a los consumidores en el caso de que decidieran protegerse de esos riesgos, y evitar un enriquecimiento irregular de las entidades de crédito.

Asimismo, se recomienda que se extremen las cautelas en la interpretación que se efectúa de estas pólizas, ya que está claro que los ciudadanos no han prestado su consentimiento libremente para su contratación y, desde luego, no han prestado su consentimiento informado.

2.5 Intensificar la independencia de las sociedades de tasación. En España el marco legal no previene de forma adecuada los conflictos de interés que surgen ante la dependencia de las principales entidades de tasación de los grupos bancarios que conceden los préstamos hipotecarios.

La Ley 41/2007, de 7 de diciembre, no está dando los resultados esperados, aunque trata de reforzar la independencia de las entidades de tasación a través de la exigencia de un reglamento interno de conducta destinado a prevenir los conflictos de interés y de una Comisión Técnica encargada de verificar el cumplimiento de los requisitos de independencia establecidos por el citado reglamento. Es un sector que debe abrirse a la libre competencia y sobre todo independizarse de las entidades financieras.

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

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

3. Medidas paliativas

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

En esta línea la disposición adicional única de la Ley 38/2011, de 10 de octubre, de reforma de la Ley concursal, establece que el Gobierno deberá remitir a las Cortes Generales, en el plazo de 6 meses, un informe sobre la aplicación y los efectos del conjunto de medidas adoptadas para mejorar la situación de las personas físicas y proponer en su caso nuevas medidas.

3.2 Mejorar el sistema de subastas recogido en la Ley de Enjuiciamiento Civil, que ha sido muy criticado por su falta de eficacia, aunque ante una situación como la presente, en que los bienes se tasaron de forma exagerada y existe un sobreendeudamiento sobrevenido, como consecuencia del crédito irresponsable y de la crisis económica, ésta no es la solución. La mejora en la publicidad de las subastas y el fomento de las iniciativas de subastas por internet pueden ayudar a una mayor concurrencia y la obtención de un precio más alto.

3.3 La adopción de medidas extraordinarias que, con el fin de evitar situaciones de exclusión social, permitan a los deudores de buena fe, que han perdido su vivienda o local de negocio donde ejercen su actividad económica, continuar utilizando los mismos mediante un precio asumible, buscando su recuperación económica e integración social. O se busque cualquier otro tipo de fórmula jurídica (arrendamiento forzoso, leasing, derecho de habitación, retroventa, etc.) que garantice a los, deudores el derecho a una vida digna.

3.4 Limitación de los gastos en caso de mora. Por imperativo legal se deberían limitar estos gastos para el deudor de buena fe que únicamente hacen crecer la deuda desproporcionadamente, provocando la imposibilidad para el deudor de enfrentarse al pago de la misma. En muchas ocasiones los gastos que genera la mora son difíciles de explicar por las entidades de crédito, siendo a veces de dudosa legalidad.

3.5 Limitación de intereses moratorios. Con el fin de evitar la usura, los intereses de demora deben quedar limitados a dos veces el interés legal del dinero según criterio jurisprudencial.

La garantía hipotecaria se extiende hasta la denominada «cifra de responsabilidad hipotecaria» que comprende la deuda del principal, los intereses remuneratorios pendientes de pago, los intereses de demora, más los gastos y costas judiciales. En estas partidas destacan los intereses moratorios muchas veces superiores al 20 por ciento. El artículo 20 de la Ley 16/2011, de 24 de junio, de Crédito al Consumo, establece que en ningún caso podrá aplicarse a los créditos que se concedan en forma de descubiertos «un tipo de interés que dé lugar a una tasa anual equivalente superior a 2,5 veces el interés legal del dinero». Esta referencia ha sido utilizada por la jurisprudencia para integrar el supuesto de la usura identificado en la Ley Azcárate de 23 de julio de 1908.

3.6 Acuerdo político asumido por el sector bancario, a través de organismos representativos, como la Asociación Española de Bancos y la Confederación Española de Cajas de Ahorro, incluyendo una moratoria en el pago de las hipotecas y flexibilización de cuotas, así como la posibilidad del establecimiento de un sistema de pago con carencia de amortización de capital haciendo la cuota asumible. Existen precedentes en los que, en situaciones menos graves, se ha llegado a un acuerdo político asumido por la industria bancaria, como las tasas de intercambio fijadas unilateralmente por las redes de tarjetas que eran desproporcionadas. También el convenio suscrito entre Gobierno y la Asociación Española de la Banca, de 29 de abril de 2008, en cuya virtud se compromete a promover entre las entidades de crédito que estas, de manera voluntaria, puedan renunciar a sus comisiones en el caso de una modificación hipotecaria relativa a la ampliación del préstamo hipotecario.

Se podría facilitar los aplazamientos de pago, a semejanza del artículo 11 de la Ley 28/1998, de 13 de julio, reguladora de la venta a plazo de bienes muebles, que autoriza a los jueces a imponerlos en atención a desgracias familiares o circunstancias que lo aconsejen. Esta moratoria tan solo supondría el aplazamiento en el pago, no la liberación del mismo.

Otro elenco de posibilidades que podría acompañar a la moratoria, sería la supresión de tasas, costas, moderación de cláusulas penales, o la paralización del devengo de intereses durante el proceso, que coadyuven a superar las dificultades para atender los créditos pendientes de pago. Del mismo modo se podría permitir el pago del capital antes que los intereses, lo que conllevaría la reducción de la deuda que genera obligaciones accesorias.

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

En el ámbito europeo existen precedentes. Hay un Código de Conducta Voluntario sobre Información Precontractual para los Créditos Vivienda, de marzo de 2001, que fue avalado por la Comisión Europea en su Recomendación 2001/193/CE, de 1 de marzo de 2001, relativa a la información precontractual que debe suministrarse a los consumidores que contratan préstamos para la adquisición de vivienda. Entidades bancarias de todos los estados miembros se adhirieron a este código, excepto las españolas alegando que existían normas internas de mayor protección.

En este marco, se propone la aprobación de un modelo de «Código de conducta para la comercialización y ejecución de préstamos hipotecarios» a adoptar a corto plazo por todos los bancos y demás intermediarios financieros como reglamento interno de conducta. Conforme al cual las entidades se comprometerían a aplicar un protocolo en la ejecución de préstamos hipotecarios con consumidores. En caso de discrepancia con el cliente, este podría acudir a las autoridades de consumo o al Servicio de Reclamaciones del Banco de España para que resolviera sobre la correcta aplicación por parte de la entidad de las normas de conducta y de protección del consumidor en la relación hipotecaria.

3.8 La Guía de acceso al préstamo hipotecario, que debe elaborar el Banco de España, también debería recoger las buenas prácticas en materia de ejecución hipotecaria.

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

3.10 Resolver el problema de los productos de permuta financiera de acuerdo con los pronunciamientos judiciales, que están anulando los mismos ante la falta de consentimiento e información en su contratación. La banca ha colocado a los particulares seguros destinados a minorar el riesgo de la subida de tipos de interés en sus préstamos hipotecarios que han resultado ser permutas financieras (*swap*, *clip*...). Como resultado de los swaps contratados, los clientes deben pagar periódicamente sumas importantes, pagos que se prolongarán hasta el vencimiento del producto. Y para cancelar el producto la banca exige el pago de cantidades mucho más elevadas que el resultado de actualizar los compromisos asumidos.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de estas recomendaciones o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarlas, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 10/2012, de 25 de enero, formulada al Ministerio de Justicia, sobre la protección del deudor hipotecario (12000873). Aceptada parcialmente.

Esta Institución viene exponiendo desde hace tiempo la necesidad de abordar los problemas que está generando para los ciudadanos la imposibilidad de hacer frente al pago de las cuotas hipotecarias, en cuya garantía se ha dado la vivienda habitual o el local de negocios, donde se ejerce la actividad que constituye su medio de vida.

Hasta el presente los problemas, así como sus posibles soluciones, se han ido presentando de forma puntual sin la búsqueda de una solución global. Sin embargo, se considera que es el momento de plantear la cuestión desde una perspectiva general y, al margen de las quejas abiertas sobre situaciones concretas, en este escrito se proponen algunas medidas que esperamos sean estudiadas para su posible consideración. Estas medidas forman parte de un estudio elaborado por esta Defensoría y presentado a

las Cortes Generales en virtud del artículo 32.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, que también ha sido publicado para su conocimiento general. Acompañamos a este escrito una copia del mismo.

La reciente crisis económica ha agravado el sobreendeudamiento personal. La disminución de ingresos por el desempleo y otras circunstancias derivadas de la crisis reducen la capacidad para hacer frente al pago de las cuotas de los préstamos hipotecarios. Aumentan los desahucios y el riesgo de exclusión social. Y según el sistema legal vigente en España, el deudor no se libera con la entrega de la vivienda pues no se admite la dación en pago. Rige el principio de la responsabilidad patrimonial universal de las personas físicas que, tras la ejecución hipotecaria y la pérdida de la vivienda, continúan manteniendo la parte de deuda no satisfecha, que se ha visto incrementada por intereses y gastos.

A su vez, la inclusión de las personas desahuciadas en los registros de morosos produce su exclusión financiera. Surge así el desarraigo y el riesgo de la falta de integración social. No podemos cruzarnos de brazos ante estas circunstancias dramáticas. Conviene preguntarse por la conveniencia de proteger a las personas de buena fe que han perdido su vivienda o están en riesgo de perderla. Hay que partir del hecho de que nos encontramos ante situaciones excepcionales que merecen respuestas excepcionales. Desde el lado de los acreedores, las entidades de crédito se están viendo afectadas por un fallo de mercado con bloqueo del crédito. El mercado financiero como mecanismo eficiente de canalización del ahorro a la inversión ha dejado de funcionar. En este contexto de crisis del sistema, las empresas bancarias se benefician de diversos privilegios. Reciben ayudas públicas a la que las demás empresas no tienen acceso. Son privilegios que se admiten como un mal necesario constituyen medidas excepcionales justificadas por el carácter especial de la actividad bancaria, pero sólo implican ayudas para una de las partes de la relación sin que los beneficios se extiendan a la otra.

Según los boletines económicos del Banco de España, el endeudamiento de las familias en relación con la renta disponible ha sido creciente hasta la crisis de 2008. En diez años, el endeudamiento de las familias pasó de significar la mitad de la renta disponible a superar la renta disponible. En estos momentos las deudas pendientes de los hogares españoles 105 por ciento de la renta bruta del hogar endeudado mediano. Dichos pasivos se concentran en la mitad de la población, siendo los hogares de los más jóvenes los que dedican un porcentaje mayor de su renta (26%) al pago de sus deudas. Del endeudamiento de las familias el 90 por ciento procede de la financiación de inversiones en activos inmobiliarios, es decir de las hipotecas.

El Banco de España desde el año 2001 era consciente del problema de sobreendeudamiento sin darle la importancia que realmente tiene. La única advertencia del Banco de España fue en el año 2008, y se limitó a informar sobre el riesgo de sobreendeudamiento por el uso excesivo de las tarjetas de crédito.

Por su parte la Asociación Hipotecaria Española incentivó el endeudamiento personal a través de las hipotecas, pues, en su opinión, el préstamo hipotecario no sólo se debía destinar a la adquisición de viviendas, sino también para atender otras necesidades financieras. Así como para potenciar el negocio financiero a través de la titulización hipotecaria, colocando los títulos en el mercado.

Está muy extendida la opinión de que el problema del sobreendeudamiento con las consecuencias negativas, es una responsabilidad compartida entre las entidades bancarias y los clientes. Considerando que la banca ha tenido parte de responsabilidad por facilitar la concesión de los préstamos, pero que el principal responsable es el cliente que toma la decisión de adquirir una vivienda por encima de sus posibilidades. Esta consideración pone en un mismo plano al consumidor del préstamo hipotecario y al profesional del mercado hipotecario.

Pues bien, el que conoce el mercado y sus riesgos es el profesional. El préstamo es una de sus principales fuentes de financiación. Es la banca quien diseña los productos y los comercializa a través de las campañas publicitarias y predispone el contenido de las escrituras hipotecarias, así como quien debe evaluar la capacidad de endeudamiento del cliente y abstenerse de conceder préstamos por encima de la capacidad de reembolso. Además las entidades bancarias deberían haber limitado la concesión de préstamos hipotecarios al 80 por ciento del valor de tasación del inmueble dado en garantía hipotecaria y ante la pérdida del 20 por ciento del valor del citado bien, los bancos podían haber requerido al cliente para que aportase garantía suficiente para cubrir la depreciación o cancelase anticipadamente el préstamo. Facultad no utilizada por la banca que ha permitido el desfase entre el valor de los bienes dado en garantía y el importe de la deuda garantizada.

Estas y otras circunstancias han dado lugar a la pérdida de confianza en el sistema bancario, pero no sólo desconfían quienes se encuentran en dificultades económicas, sino también los inversores. Todos

estamos interesados en la estabilidad del mercado financiero y en la existencia de un sistema bancario que funcione bien y se encuentre saneado, por ello hay que restaurar la credibilidad de las entidades financieras. Pero no debe ser éste el único objetivo sino que hay que buscar soluciones para los deudores, ya que la legislación española no ofrece remedios para la insolvencia de las personas físicas. Es cierto que han existido y existen diversas propuestas y actuaciones puntuales de carácter preventivo. También ha habido y hay iniciativas que no se han materializado.

En el derecho comparado, hay dos modelos que tratan el sobreendeudamiento personal, uno de carácter extrajudicial y preventivo, y otro que opta por un tratamiento concursal. La finalidad de ambos modelos es la superación de la situación de sobreendeudamiento del consumidor de buena fe. Sobre la necesidad de regular un procedimiento específico para la insolvencia de las personas físicas, ya sea procesal o extraprocésal, esta Institución efectuó una recomendación el 22 de julio de 2011 ante esa Secretaría de Estado de Justicia, que ha sido recientemente reiterada en la queja 09003649.

La disposición adicional única de la Ley 38/2011, de 10 de octubre, de reforma de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, establece: «El Gobierno deberá remitir a las Cortes Generales, en el plazo de seis meses, un informe sobre la aplicación y los efectos del conjunto de medidas adoptadas para mejorar la situación de las personas físicas y familias que se encuentran en dificultades para satisfacer sus obligaciones, y especialmente las garantizadas con hipoteca.

Dicho informe incluirá la posible adopción de otras medidas, tanto sustantivas como procedimentales que, a través de las oportunas iniciativas, completen la protección económica y social de consumidores y familias. A tal efecto, podrán proponerse opciones de solución extrajudicial para estos casos, sean de carácter notarial o registral, de mediación, o de otra naturaleza».

Una de las dificultades que existen en derecho español, a la hora de ofrecer soluciones ante el problema del sobreendeudamiento y la búsqueda de una segunda oportunidad para la persona endeudada, es la consagración en el artículo 1911 del Código Civil del principio de responsabilidad patrimonial universal del deudor, que conlleva la garantía para el acreedor de poder satisfacer la totalidad de la deuda en forma forzosa sobre sus bienes actuales y que pueda adquirir en el futuro. Es cierto que esta responsabilidad es disponible, pero también es raro el pacto en contrario en los contratos hipotecarios.

En este punto hay que reflexionar sobre la posibilidad de que se den las circunstancias que exoneran de responsabilidad al deudor del artículo 1105 del Código Civil referidas al incumplimiento por caso fortuito, ya que la crisis es un acontecimiento imprevisible y fuera de control de los deudores hipotecarios, que podía haber sido evitado por el profesional del crédito, aunque la industria bancaria lo niega, pero que puede constituir causa de exoneración de responsabilidad al deudor consumidor de buena fe. Los contratos se suscribieron en unas circunstancias que no son las actuales, por tanto ajenas a su voluntad.

Los clientes prestatarios responden de su préstamo hipotecario con todo su patrimonio. No pueden liberarse de su deuda mediante la dación en pago del inmueble. La dación de la vivienda en pago de la totalidad de la deuda podría articularse como contenido del convenio concursal entre deudor y acreedores. Sería una medida legal tutelada por la autoridad judicial.

Esta Institución considera que tanto la vivienda, que constituye la residencia de las personas particulares, como el local de negocio donde se ejerce la actividad que constituye su medio de vida, deben tener un tratamiento diferenciado en todos los ámbitos y, al igual que ocurre en el terreno fiscal, en que el legislador entiende que deben estar separados del resto del patrimonio de los contribuyentes, en el sector hipotecario debería regularse separadamente de forma que obtengan una mayor protección acorde con la voluntad de la Comunidad Europea, a fin de paliar la desigualdad existente entre los sujetos que intervienen en este tipo de contratos.

El marco legal encarga al notario la transmisión al cliente de la información financiera y lo debe hacer de forma comprensible, «advirtiendo expresamente al prestatario del significado de aquellas cláusulas que, por su propia naturaleza técnica, pudieran pasarle inadvertidas».

El sistema de subastas recogido en la Ley de Enjuiciamiento Civil ha sido muy criticado por su falta de eficacia. No obstante su posible mejora, no consideramos que sea un elemento esencial para hacer frente al problema actual. Hay un problema de tasaciones exageradas y de sobreendeudamiento sobrevenido como consecuencia del crédito irresponsable y de la crisis económica. Los deudores no pueden pagar y los inmuebles han bajado de precio, no siendo su valor de mercado en muchos casos suficiente para hacer frente a la deuda hipotecaria. Por mucho que se mejore el sistema de subastas el problema de la insuficiencia de la garantía para hacer frente al reembolso de la deuda subsistirá. De todas formas, no hay

duda de que se podría mejorar la publicidad de la subasta y fomentar las iniciativas de subastas por internet.

Sobre todas estas cuestiones esta Institución ha elaborado el estudio que se acompaña, en el que se abordan estas y otras cuestiones conexas.

Como resultado del mismo y haciendo uso de la facultad conferida por los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, doy traslado completo a V. E. de las recomendaciones incluidas en el referido estudio, al objeto de que disponga de una visión global de la problemática tratada.

Recomendaciones:

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

2. Medidas preventivas

2.1 Mejorar la transparencia. Las normas de transparencia, contenidas en la Orden de 5 de mayo de 1994, han demostrado ser insuficientes. La aprobación de la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, que ha derogado la citada Orden de 1994, actualizando las obligaciones de transparencia hipotecaria a las últimas propuestas europeas, tampoco soluciona el problema según se deriva de la investigación de oficio recientemente planteada ante el Ministerio de Economía y Hacienda a fin de que, antes de su entrada en vigor, se corrijan las deficiencias denunciadas.

2.2 Hacer efectivo el asesoramiento técnico, tanto por parte de las entidades financieras, que tienen la obligación profesional de informar del contenido técnico de los productos y servicios financieros a los clientes antes de su contratación, como por los notarios, quienes tienen encargada la transmisión al cliente de la información financiera de forma comprensible (no solo la lectura en voz alta).

Cuestión distinta es si las entidades bancarias deben prestar el servicio de asesorar al cliente seleccionando en el mercado el producto más adecuado a su perfil. Dicho servicio va más allá del asesoramiento técnico sobre el contenido y los riesgos de la operación. Para prestar el servicio autónomo de asesoramiento financiero, los intermediarios deben realizar un estudio de las ofertas disponibles en el mercado de modo que puedan recomendar las más adecuadas a las necesidades que pretenden cubrirse no ofreciendo solo sus propios productos.

2.3 Desarrollar la obligación de concesión responsable de crédito. La obligación de conocer la solvencia del cliente está prevista de forma general en la Ley de economía sostenible, y en particular en la Ley del crédito al consumo y la Orden 2899/2011, de 18 de octubre, que desarrolla el contenido de la Ley de economía sostenible, pero no establece las consecuencias para las entidades de crédito cuando incumplen sus obligaciones al respecto.

2.4 El establecimiento de restricciones a la práctica generalizada de las entidades bancarias de imponer la contratación de los seguros de protección de préstamos, que como ha quedado expuesto anteriormente en la gran mayoría de los casos no garantizan el pago de los préstamos, dadas las numerosas limitaciones para desplegar la cobertura, tanto por desempleo como por incapacidad, evitando las consecuencias económicas negativas para los clientes por el elevado coste del seguro, y posibilitar la contratación voluntaria real de estos u otros seguros a los consumidores en el caso de que decidieran protegerse de esos riesgos, y evitar un enriquecimiento irregular de las entidades de crédito.

Asimismo, se recomienda que se extremen las cautelas en la interpretación que se efectúa de estas pólizas, ya que está claro que los ciudadanos no han prestado su consentimiento libremente para su contratación y, desde luego, no han prestado su consentimiento informado.

2.5 Intensificar la independencia de las sociedades de tasación. En España el marco legal no previene de forma adecuada los conflictos de interés que surgen ante la dependencia de las principales entidades de tasación de los grupos bancarios que conceden los préstamos hipotecarios.

La Ley 41/2007, de 7 de diciembre, no está dando los resultados esperados, aunque trata de reforzar la independencia de las entidades de tasación a través de la exigencia de un reglamento interno de

conducta destinado a prevenir los conflictos de interés, y de una Comisión Técnica encargada de verificar el cumplimiento de los requisitos de independencia establecidos por el citado reglamento. Es un sector que debe abrirse a la libre competencia y sobre todo independizarse de las entidades financieras.

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

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

3. Medidas paliativas

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

En esta línea la disposición adicional única de la Ley 38/2011, de 10 de octubre, de reforma de la Ley concursal, establece que el Gobierno deberá remitir a las Cortes Generales, en el plazo de 6 meses, un informe sobre la aplicación y los efectos del conjunto de medidas adoptadas para mejorar la situación de las personas físicas y proponer en su caso nuevas medidas.

3.2 Mejorar el sistema de subastas recogido en la Ley de Enjuiciamiento Civil, que ha sido muy criticado por su falta de eficacia, aunque ante una situación como la presente, en que los bienes se tasaron de forma exagerada y existe un sobreendeudamiento sobrevenido, como consecuencia del crédito irresponsable y de la crisis económica, ésta no es la solución. La mejora en la publicidad de las subastas y el fomento de las iniciativas de subastas por Internet pueden ayudar a una mayor concurrencia y la obtención de un precio más alto.

3.3 La adopción de medidas extraordinarias que con, el fin de evitar situaciones de exclusión social, permitan a los deudores de buena fe, que han perdido su vivienda o local de negocio donde ejercen su actividad económica, continuar utilizando los mismos mediante un precio asumible, buscando su recuperación económica e integración social. O se busque cualquier otro tipo de fórmula jurídica (arrendamiento forzoso, leasing, derecho de habitación, retroventa, etc.) que garantice a los, deudores el derecho a una vida digna.

3.4 Limitación de los gastos en caso de mora. Por imperativo legal se deberían limitar estos gastos para el deudor de buena fe que únicamente hacen crecer la deuda desproporcionadamente, provocando la imposibilidad para el deudor de enfrentarse al pago de la misma. En muchas ocasiones los gastos que genera la mora son difíciles de explicar por las entidades de crédito, siendo a veces de dudosa legalidad.

3.5 Limitación de intereses moratorios. Con el fin de evitar la usura, los intereses de demora deben quedar limitados a dos veces el interés legal del dinero según criterio jurisprudencial.

La garantía hipotecaria se extiende hasta la denominada «cifra de responsabilidad hipotecaria» que comprende la deuda del principal, los intereses remuneratorios pendientes de pago, los intereses de demora, más los gastos y costas judiciales. En estas partidas destacan los intereses moratorios muchas veces superiores al 20 por ciento. El artículo 20 de la Ley 16/2011, de 24 de junio, de Crédito al Consumo, establece que en ningún caso podrá aplicarse a los créditos que se concedan en forma de descubiertos «un tipo de interés que dé lugar a una tasa anual equivalente superior a 2,5 veces el interés legal del dinero». Esta referencia ha sido utilizada por la jurisprudencia para integrar el supuesto de la usura identificado en la Ley Azcárate, de 23 de julio de 1908.

3.6 Acuerdo político asumido por el sector bancario, a través de organismos representativos, como la Asociación Española de Bancos y la Confederación Española de Cajas de Ahorro, incluyendo una moratoria en el pago de las hipotecas y flexibilización de cuotas, así como la posibilidad del establecimiento de un sistema de pago con carencia de amortización de capital haciendo la cuota asumible. Existen precedentes en los que, en situaciones menos graves, se ha llegado a un acuerdo político asumido por la industria bancaria, como las tasas de intercambio fijadas unilateralmente por las redes de tarjetas que eran desproporcionadas. También el convenio suscrito entre Gobierno y la Asociación Española de la Banca, de 29 de abril de 2008, en cuya virtud se compromete a promover entre las entidades de crédito

que estas, de manera voluntaria, puedan renunciar a sus comisiones en el caso de una modificación hipotecaria relativa a la ampliación del préstamo hipotecario.

Se podría facilitar los aplazamientos de pago, a semejanza del artículo 11 de la Ley 28/1998, de 13 de julio, reguladora de la venta a plazo de bienes muebles, que autoriza a los jueces a imponerlos en atención a desgracias familiares o circunstancias que lo aconsejen. Esta moratoria tan solo supondría el aplazamiento en el pago, no la liberación del mismo.

Otro elenco de posibilidades que podría acompañar a la moratoria, sería la supresión de tasas, costas, moderación de cláusulas penales, o la paralización del devengo de intereses durante el proceso, que coadyuven a superar las dificultades para atender los créditos pendientes de pago. Del mismo modo se podría permitir el pago del capital antes que los intereses, lo que conllevaría la reducción de la deuda que genera obligaciones accesorias.

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

En el ámbito europeo existen precedentes. Hay un Código de Conducta Voluntario sobre Información Precontractual para los Créditos Vivienda, de marzo de 2001, que fue avalado por la Comisión Europea en su Recomendación 2001/193/CE, de 1 de marzo de 2001, relativa a la información precontractual que debe suministrarse a los consumidores que contratan préstamos para la adquisición de vivienda. Entidades bancarias de todos los estados miembros se adhirieron a este código, excepto las españolas alegando que existían normas internas de mayor protección.

En este marco, se propone la aprobación de un modelo de “Código de conducta para la comercialización y ejecución de préstamos hipotecarios” a adoptar a corto plazo por todos los bancos y demás intermediarios financieros como reglamento interno de conducta. Conforme al cual las entidades se comprometerían a aplicar un protocolo en la ejecución de préstamos hipotecarios con consumidores. En caso de discrepancia con el cliente, este podría acudir a las autoridades de consumo o al Servicio de Reclamaciones del Banco España para que resolviera sobre la correcta aplicación por parte de la entidad de las normas de conducta y de protección del consumidor en la relación hipotecaria.

3.8 La Guía de acceso al préstamo hipotecario, que debe elaborar el Banco de España, también debería recoger las buenas prácticas en materia de ejecución hipotecaria.

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

3.10 Resolver el problema de los productos de permuta financiera de acuerdo con los pronunciamientos judiciales, que están anulando los mismos ante la falta de consentimiento e información en su contratación. La banca ha colocado a los particulares seguros destinados a minorar el riesgo de la subida de tipos de interés en sus préstamos hipotecarios que han resultado ser permutas financieras (*swap*, *clip...*). Como resultado de los swaps contratados, los clientes deben pagar periódicamente sumas importantes, pagos que se prolongarán hasta el vencimiento del producto. Y para cancelar el producto la banca exige el pago de cantidades mucho más elevadas que el resultado de actualizar los compromisos asumidos.»

Sin perjuicio de las consideraciones que desee trasladarme en relación con el conjunto de conclusiones y recomendaciones de este estudio, agradeceré que remita a esta Institución el preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto de forma razonada la aceptación o no aceptación, en particular, de las recomendaciones numeradas como 2.2, 2.6, 2.7, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6 y 3.8, todo ello de conformidad con el citado artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

Recomendación 11/2012, de 25 de enero, formulada a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones del Ministerio de Economía y Competitividad, sobre los seguros de vida y de desempleo vinculados a los préstamos hipotecarios (11021077). Aceptada parcialmente.

Agradecemos su atento escrito en el que traslada información sobre los seguros vinculados a los préstamos que garantizan la cobertura de desempleo o la incapacidad temporal, así como las actuaciones realizadas por ese centro directivo ante las reclamaciones recibidas y los criterios utilizados para su resolución.

A la vista del contenido del mismo, esta Institución considera que las condiciones impuestas en las pólizas de seguros de protección de préstamos son demasiado restrictivas para que se cubran los impagos, no protegiendo por tanto a los asegurados en la situación de desempleo. Los clientes, si hubieran conocido verdaderamente las restricciones, no habrían estado interesados en contratar dichos seguros, puesto que los inconvenientes son superiores a los beneficios.

En cuanto, a las contingencias de incapacidad a veces existen discrepancias entre lo que la empresa aseguradora y la Seguridad Social consideran como incapacidad, por lo que podrían existir problemas para que se reconozca tal situación. Por otro lado, normalmente no se cubren las situaciones más habituales como el parto o maternidad, enfermedades como depresión o estrés, enfermedades anteriores a la contratación de la póliza, accidente en la práctica de algún deporte, etcétera.

Además de señalar en el informe emitido todas las actuaciones realizadas por esa Dirección General en torno al problema suscitado, insiste en el carácter voluntario de los contratos de seguro, así como en la información como base de los mismos.

A pesar de todas las afirmaciones de ese centro directivo lo cierto es que la información no ha funcionado de forma correcta en la suscripción de este tipo de seguros, que no han tenido carácter voluntario para los clientes, sino que han supuesto una exigencia para la concesión del préstamo hipotecario. La prueba más evidente de que los ciudadanos han entendido que en caso de desempleo el seguro desplegaba su cobertura, es que llegado el siniestro han intentado hacer valer su derecho, denunciando a las compañías cuando estas no han atendido su pretensión, y es cuando verdaderamente son conscientes de la cobertura real del seguro. De lo que se deduce que la información prestada a los asegurados no ha sido adecuada, por lo que habría que valorar si realmente el consentimiento dado cumple el requisito de validez para el contrato, lo que hace que estos seguros resulten inoperantes. Los prestatarios de haber tenido conocimiento cierto de la cobertura real de estos seguros de protección de los préstamos seguramente no los habrían contratado, o, al menos, habrían intentado negociar para ampliar las coberturas para cubrir efectivamente las necesidades reales de cada consumidor.

Puede entenderse que las entidades bancarias han visto una gran oportunidad de beneficio en los seguros vinculados, incrementando sus ingresos a través de sus entidades aseguradoras con la imposición de la contratación de las pólizas de seguros de amortización de préstamos, que en la gran mayoría de los casos no garantizan el pago de los préstamos por imponer en sus cláusulas limitativas numerosos inconvenientes para desplegar la cobertura, tanto por desempleo como por incapacidad. Pese a que no existe una obligación legal para el prestatario de contratar ningún tipo de seguro. Esta circunstancia puede producir un enriquecimiento injusto para las compañías aseguradoras pertenecientes a las entidades financieras que no han corrido ningún riesgo, teniendo en cuenta que las primas de dichas pólizas son elevadas al estar calculadas en función del préstamo concedido o de las cuotas mensuales.

Se debería observar una mayor diligencia por parte de las compañías aseguradoras a la hora de redactar las pólizas, dado que existen discrepancias al interpretar el contenido de las mismas, considerando los ciudadanos que lo que se había contratado eran dos coberturas, no una u otra dependiendo del contrato laboral que tenga el asegurado.

Por otra parte, es necesario abordar la nueva Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, que permite con carácter general que, las entidades bancarias proporcionen a los clientes servicios bancarios vinculados a la contratación de otros servicios financieros o no, como los seguros, sin restricciones de ningún tipo, únicamente, exige a la entidad financiera que informe al cliente del coste separado de cada servicio, pero no siempre, sino en la medida en que este coste esté disponible para la entidad. Estas prácticas deberían haberse regulado con más limitaciones, porque pueden convertirse con facilidad en abusivas, pues con la concesión de préstamos se podrá obligar al cliente a contratar productos vinculados que no han sido solicitados. Cuando un cliente solicita un servicio no debería verse obligado a contratar otros productos que no desea, sin embargo el artículo 12 de la citada Orden lo permite sin matices.

Hay que tener en cuenta que el poder negociador de los clientes bancarios es limitado o prácticamente nulo frente a las entidades bancarias, por lo que se han visto y se verán abocados a aceptar las condiciones que proponen las entidades si quieren acceder a los préstamos aunque tengan consecuencias negativas, o rechazarlo por no poder hacer frente al pago, ya que son la parte más débil de la relación contractual. De ahí nace la necesidad de extremar la interpretación de las cláusulas cuando se presenten reclamaciones por los asegurados, que están poniendo en evidencia la ausencia de información adecuada.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procedemos a formular la siguiente recomendación:

«Que se valore la necesidad de establecer restricciones a esta práctica generalizada de las entidades bancarias de imponer la contratación de los seguros de protección de préstamos, que como ha quedado expuesto anteriormente en la gran mayoría de los casos no garantizan el pago de los préstamos, dadas las numerosas limitaciones para desplegar la cobertura, tanto por desempleo como por incapacidad, evitando las consecuencias económicas negativas para los clientes por el elevado coste del seguro, y posibilitar la contratación voluntaria real de estos u otros seguros a los clientes en el caso de que decidieran protegerse de esos riesgos, y evitar un enriquecimiento injusto.

Asimismo, se debería observar una mayor diligencia por parte de las compañías aseguradoras a la hora de redactar las pólizas, dada la existencia de discrepancias al interpretar el contenido de las mismas, considerando los ciudadanos que lo que se había contratado eran dos coberturas, no una u otra dependiendo del contrato laboral que tenga el asegurado.

También, se recomienda que se extremen las cautelas en la interpretación que se efectúa de estas pólizas, ya que está claro que los ciudadanos no han prestado su consentimiento libremente para su contratación y, desde luego, no han prestado su consentimiento informado.»

Por otra parte, nos interesaría conocer el número de reclamaciones que se han presentado en relación al asunto planteado y el sentido de las resoluciones de esa Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones a las mismas, en concreto el número de las que han sido favorables a los interesados y a las entidades aseguradoras.

Por último, le señalamos que esta Institución ha elaborado un informe bajo la denominación Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo, en el que se contienen una serie de medidas que esperamos sean tenidas en consideración y del que remitimos un ejemplar para su estudio y conocimiento.

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta Recomendación, o en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos, así como la información complementaria solicitada.

Recomendación 12/2012, de 25 de enero, formulada al Gabinete de la Presidencia del Gobierno, sobre la dación en pago de la vivienda en ejecución hipotecaria (11009268). Pendiente.

Con fecha 25 de mayo de 2011 ese Gabinete nos comunicó, en el seno de la presente queja, la creación de una subcomisión de la Comisión de Vivienda del Congreso de los Diputados para analizar los elementos de mejora del sistema hipotecario español, cuyos trabajos quedaron interrumpidos por la disolución de las Cortes con motivo de las elecciones generales.

Por su parte, el Secretario de Estado de Justicia remitió un informe que ha dado lugar a la elaboración de la siguiente recomendación que dirigimos también a V. E.

La compra de la vivienda ha constituido, al menos hasta el presente, la principal inversión que hacen la mayoría de los ciudadanos españoles, siendo habitual que esta adquisición se lleve a cabo a crédito con la garantía de la propia vivienda. En aplicación de las normas de prudencia y buenas prácticas financieras la capacidad de reembolso del crédito debía presidir el grado de endeudamiento. Sin embargo, las entidades han venido facilitando de forma imprudente el crédito que ha sido aceptado por los consumidores, también de forma imprudente, provocando el sobreendeudamiento de personas físicas.

La reciente crisis económica ha agravado el problema del sobreendeudamiento. Muchas personas han visto reducidos sus ingresos y aunque quieren no pueden hacer frente al pago de las cuotas hipotecarias. Con este motivo, así como con los desafortunados resultados a que conduce la ejecución

hipotecaria de la vivienda familiar y el riesgo de exclusión social que conlleva, numerosos ciudadanos se dirigieron a esta Institución manifestando su disconformidad con la regulación de la actual legislación hipotecaria, que permite que una entidad financiera se adjudique en subasta judicial el inmueble para el que concedió el crédito que prestó como garantía, por un importe inferior al que en su día lo tasó y que sirvió como punto de partida para la concesión del crédito. Así la ejecución hipotecaria implica que quienes pierden su vivienda, por no poder afrontar el pago de las hipotecas concedidas en su día por esa misma entidad, mantengan con ésta una deuda que puede ser cuantiosa, y que les imposibilite para atender sus necesidades a largo plazo.

Es el caso de muchas familias que se han visto privadas de su vivienda habitual a favor de quienes hace unos años les ofertaban créditos con todas las facilidades posibles, superando incluso los valores de tasación y que realizaban una agresiva política comercial, que tendía a incrementar el importe de la deuda basándose en los largos plazos en que ésta podía amortizarse, los bajos tipos de interés que operaban en el mercado y las revalorizaciones que los inmuebles experimentaban de forma sostenida y constante, lo que hacía prever que se convirtiera en una fuente de riqueza y no en un objeto de obligaciones.

Los ciudadanos consideran que resulta dolorosamente paradójico que una entidad pueda beneficiarse del desconocimiento de los clientes que confiaban en un sistema impuesto por las entidades financieras y los operadores que actuaban en el mercado inmobiliario, sin que ninguna administración, institución u organismo oficial advirtiera de los riesgos que podían asumirse con estos comportamientos ni realizara campañas que previnieran contra las consecuencias de adquirir una obligación de esas características, del mismo modo que sí se han realizado respecto a diferentes áreas de consumo y en relación con productos y servicios en otros sectores.

Esta preocupación ha sido objeto de diferentes actuaciones por parte de esta Defensoría y en concreto se inició una investigación ante esa Secretaría de Estado de Justicia y ante Presidencia de Gobierno, al objeto de conocer las medidas previstas para intentar solventar el problema pues desde el inicio de la crisis, en 2007, se han alcanzado, según un estudio de Altea, más de 350.000 ejecuciones hipotecarias y como consecuencia de las mismas se han producido unos 125.000 desahucios.

Ambos organismos informaron de la creación de una Subcomisión de la Comisión de Vivienda del Congreso de los Diputados para analizar los elementos de mejora en el sistema hipotecario español, en particular, respecto a aquellas condiciones que pudieran ser consideradas abusivas. En la respuesta recibida también se explican las medidas adoptadas en el seno del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, que ha ampliado el límite de inembargabilidad de rentas de deudores que han perdido su vivienda habitual en una ejecución hipotecaria, mediante la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil, incrementándose hasta el 150 por ciento del salario mínimo interprofesional como límite inembargable. El aumento del porcentaje adicional inembargable hasta el 30 por ciento por persona dependiente del núcleo familiar y no perceptora de ingresos, y también el mismo límite para aquellos cuyos ingresos anuales no alcancen el salario mínimo interprofesional, así como el importe de la adjudicación al acreedor del inmueble embargado se ha de realizar por un precio nunca inferior al 60 por ciento del valor de tasación, y la reducción de la cuantía del depósito para concurrir a subasta hasta un 20 por ciento.

Sin embargo en opinión de esta Institución todas estas medidas, sin duda loables, no solucionan el problema que se genera para quienes han perdido su vivienda habitual o están en vías de hacerlo y además continúan debiendo dinero a las entidades de crédito de por vida.

Llegados a este punto hay que tener en cuenta que el artículo 47 de la Constitución española reconoce el derecho de todos a una vivienda digna, si bien es cierto que no se establece un derecho subjetivo no deja de contener un mandato o directriz de las actuaciones que los poderes públicos desarrollen en esta materia. Así, cualquier norma que directa o indirectamente afecte a la vivienda habitual ha de tener presente este derecho procurando evitar la exclusión social que la falta de vivienda puede conllevar.

Existen momentos en los que coyunturalmente deben adoptarse medidas, bien porque lo exija la gravedad de la situación, bien porque habiendo aprendido el modo de evitar un resultado indeseado o potencialmente peligroso, se impone la necesidad de regular un sistema que prevea la aparición de problemas similares y que contribuya también a paliar sus consecuencias.

Ello debe ser así por cuanto el Estado legislador debe asumir su responsabilidad –en tanto que entre cuya misión es velar por el bien común– tanto por sus actos como por sus omisiones. Esta responsabilidad es de carácter ético, no patrimonial, y de su asunción depende, directamente, la capacidad de concitar y convocar la voluntad común para salvar las dificultades y recuperar la bonanza.

En la actualidad existen pocos problemas más acuciantes que los que padecen las personas que se han visto atrapadas en el desempleo, con deudas elevadas y a muy largo plazo (entre quince y cincuenta años) que derivan de un préstamo hipotecario contratado para la adquisición de su vivienda habitual. El escenario laboral dificulta la solución de estas situaciones que ya han llegado, en muchos casos, a suponer la pérdida de la vivienda habitual en virtud de un procedimiento de ejecución hipotecaria. No obstante, debido a la regulación que de la responsabilidad del deudor acoge nuestro Código Civil, las personas que llegan a perder su vivienda se ven además impedidas para realizar actos tendentes a la mejora de su situación, puesto que pueden quedar aún endeudadas a pesar de haber perdido todo su patrimonio.

Evidentemente es necesario que todos realicemos, con carácter previo a la adquisición de un compromiso hipotecario, un análisis responsable de las probabilidades de afrontar una deuda de estas características, así como prever situaciones en las que el trabajo o los ingresos puedan verse mermados. Pero así como un endurecimiento excesivo en las condiciones de acceso a los créditos pueden dificultar la solución de la crisis y el crecimiento económico, su concesión casi indiscriminada vivida en años pasados que se apoyaba en la dilución del riesgo por la utilización de productos financieros derivados, han provocado el desarbolamiento de la economía nacional y la ralentización de su crecimiento cuando no su recesión.

Así expuestas las cosas parece evidente que la responsabilidad por el impago de las cuotas hipotecarias no puede trasladarse con carácter exclusivo al deudor, ni condenarle al extremo de que cualquier riqueza posible que genere se deba destinar, igualmente, a la cobertura de este préstamo. Si el deudor firmó un contrato de préstamo hipotecario fue no solamente por el ejercicio de una voluntad de endeudarse, sino porque el mercado inmobiliario y las condiciones de acceso a los préstamos eran las más laxas de toda la historia. Tipos de interés reducidos, alargamiento de la vida de los préstamos, tasaciones elevadas de los bienes en garantía, revalorización inmediata de la adquisición, concesión del total del valor de tasación en préstamo y a veces cuantías superiores provocaron la ilusión de que los inmuebles eran un negocio seguro pues ¿qué hay más seguro que la apuesta de un banco por un sector?

Además, la agilidad con que estas operaciones se perfeccionaban proyectó una bonanza en los sectores implicados y, consecuentemente, en los sectores de servicios que dependían de ellos. El flujo de créditos y la alegría consumistas han permitido vivir una ensoñación que generó una enorme deuda familiar que no puede hacerse ahora efectiva por cuanto se basaba en una falacia, y es que el mercado no puede garantizar que siempre estará en crecimiento. Si hay que reconocer que no se utilizó la cautela por parte de los que ahora padecen sus consecuencias, también hay que señalar que no hubo avisos previos de cuáles eran las consecuencias asociadas a una inversión de la tendencia alcista, ni por parte de las Instituciones oficiales, ni por los actores sociales ni por los sectores implicados en estas operaciones, sino que esa ilusión era estimulada y patrocinada por todos de forma irresponsable y oportunista.

Esa ausencia de controles severos sobre productos sofisticados de matemática financiera, que ya ha denunciado en otras ocasiones el Defensor del Pueblo, permitió que se extendieran hasta llegar a los consumidores finales, cuyos conocimientos de los mercados de inversión y de productos financieros derivados era inexistente, lo que les obligaba a depositar su confianza en las entidades que ofrecían los productos, sin llegar a disfrutar de la opción real de valorar el tipo de riesgo que asumían con cada operación.

Examinando el cariz que tomaron los acontecimientos a partir del verano de 2008 se hace evidente la necesidad de regular aún más y con controles mejorados la actividad de las Entidades de Crédito, pero la mejora de las condiciones para el futuro solamente evitará que se repita la situación, pero no ofrece respuestas razonables y equitativas a quienes ya están privados, o lo estarán en breve, de sus bienes, de su capacidad de recuperarlos y en situación de indefensión.

Naturalmente que la responsabilidad por las circunstancias económicas ya ha sido trasladada a la sociedad, que ha visto como se «rescataba» a aquellas empresas que eran demasiado grandes para caer, puesto que su caída arrastraría al resto de los ciudadanos, pero paralelamente no se ha exigido la responsabilidad inherente a las actuaciones realizadas por esas grandes empresas con el mismo rigor que se le exige a las personas físicas.

Así, y mientras que muchos ciudadanos temen perder su empleo y subsecuentemente su vivienda, los medios de comunicación hacen públicos en el mismo día los ajustes económicos generales y las grandes primas de directivos de las empresas rescatadas, lo que ahonda aún más la fractura social que la crisis económica ha generado.

Al igual que una recesión evidenciaría cuáles son los defectos estructurales de nuestra economía y, por tanto, ofrecería la capacidad de atajar y corregir aquello que lo precise, también proporciona la oportunidad de vislumbrar problemas futuros y prevenir tanto su aparición como su solución. Pero con carácter inmediato ello no atiende a aquellos cuyos problemas ya se han manifestado y padecen sus terribles consecuencias.

Permitir que las personas que están afectadas por las situaciones descritas recuperen su capacidad de producir y contribuir al mejoramiento global debería ser una prioridad y por ello, el arbitrio de fórmulas legales que lo faciliten debe estar en los primeros lugares de la agenda de los poderes públicos.

La evitación de que los conflictos derivados de la mora de préstamos hipotecarios se judicialice supondrá a la larga un abaratamiento, en términos de gasto público.

La crisis es un acontecimiento imprevisible y fuera de control de los deudores hipotecarios. Los contratos se suscribieron en unas circunstancias que no son las actuales, por tanto hay que plantearse la responsabilidad del deudor, cuando el incumplimiento viene derivado de circunstancias ajenas a su control. El artículo 1105 del CC establece que habrá caso fortuito y el deudor no tendrá que responder, cuando la circunstancia que genere la falta de cumplimiento haya sido imprevisible e inevitable empleando la diligencia exigible.

Para aplicar este artículo y que el deudor quede exonerado de responsabilidad contractual, según Fernando Pantaleón Prieto, deben concurrir tres requisitos:

1. La falta de cumplimiento debe haber sido provocada por un impedimento ajeno al ámbito del control del deudor.

2. Ha de tratarse de un suceso (la crisis) cuyo acaecimiento durante la vida de la relación contractual no fuera razonablemente previsible al tiempo de contratar (al tiempo de contratar el principal argumento de la banca para comercializar los préstamos hipotecarios, era que los pisos nunca bajan de precio).

3. Debe tratarse de un impedimento inevitable, en sí y en sus consecuencias, empleando la diligencia que corresponde a un buen padre de familia, (no puede hacerse recaer sobre los clientes que aceptaron las ofertas hipotecarias de las entidades bancarias el deber de haber prevenido las consecuencias de la crisis sobre sus hipotecas. La diligencia que no es exigible al profesional, no puede exigirse al consumidor. La banca podía haber prevenido la crisis y haber limitado el crédito hipotecario y no lo hizo. Al contrario, forzó la máquina de concesión de créditos, alargando el plazo de las hipotecas, favoreciendo a través de su vinculación las tasaciones imprudentes, dando crédito superando el 80% de la tasación y con otras prácticas incorrectas).

De lo anterior se podría concluir que la crisis es un supuesto de caso fortuito, que podía haber sido evitado por el profesional del crédito, aunque la industria bancaria lo niega, pero que en cualquier caso puede ser una causa de exoneración de la responsabilidad al deudor consumidor de buena fe, supuesto que lo liberaría de su responsabilidad según el Código Civil. Sin embargo, para evitar el enriquecimiento injusto hay que considerar que para liberarse de la deuda debe entregar la vivienda a su acreedor.

Tanto las plataformas ciudadanas como sectores profesionales relacionados con el mercado hipotecario han ofrecido posibilidades de solución de aquellos que no pueden afrontar los pagos de su hipoteca. Ya sea por esos medios o por otros distintos, el Defensor del Pueblo se ha preocupado por recabar cuanta información ha sido posible al respecto, permitiendo que los ciudadanos manifestaran sus inquietudes y trasladaran sus propuestas para que éstas puedan llegar a las instancias ejecutivas que contribuyan a su implantación.

Ya sean personas físicas o pequeños empresarios y profesionales, en especial los autónomos, precisan mantener sus viviendas y sus medios de producción para poder ser elementos activos y no pasivos en la lucha por salir de esta situación. Por ello se debería examinar la posibilidad de dividir en subtipos los créditos hipotecarios y otorgar diferente consideración en caso de mora o impago a las viviendas habituales y locales de negocio en los que se ejerce la profesión habitual frente a cualquier otra adquisición de bienes inmuebles en los que éstos se constituyan en garantía.

Por tanto, la dación en pago que, evidentemente, restringe la responsabilidad y la reparte entre las partes intervinientes en la operación podría limitarse, exclusivamente a esas adquisiciones de carácter necesario, dejando un sistema agravado de responsabilidad para otro tipo de adquisiciones.

Del mismo modo, tanto la vivienda habitual como el local de negocio deberían recibir una protección extraordinaria en una ejecución hipotecaria, ya que su pérdida multiplica el riesgo de pobreza debido al desempleo y a la escasa probabilidad de recuperar la capacidad productiva, así como la de convertirse en

una rémora para el resto de la sociedad, convirtiendo individuos capaces de generar riqueza en otros necesitados de prestaciones sociales solidarias.

Es imperativo también señalar la necesidad de promover garantías en la tasación de las viviendas sujetas a estas posibles ejecuciones, tanto en la valoración real de las mismas, como en la intervención de terceros imparciales e independientes que garanticen que no se va a producir un lucro excesivo para el acreedor en detrimento no sólo del deudor, sino del conjunto de la sociedad que está soportando las consecuencias de la crisis.

Esta corrección de los procedimientos que debería ser aplicable a los que ya están en curso precisa eliminar cláusulas abusivas e incorporar procedimientos que ya existen en las leyes españolas y que podrían ejercitarse de ser accesibles para los afectados.

Los sectores profesionales implicados en estas ejecuciones hipotecarias han propuesto, como ya hizo en su día el Defensor del Pueblo, soluciones como la dación en pago, el «pacto marciano» y la aprobación de una normativa concursal específica para personas físicas y profesionales autónomos que podría ofrecer una oportunidad in extremis de salvar de la exclusión social a un amplio sector de la ciudadanía.

No tiene encaje constitucional privar a las personas de los medios mínimos necesarios para el mantenimiento de sus necesidades y las de su familia, lo que motiva que esta Institución precise solicitar que se evalúen medidas que atajen las situaciones descritas en la pérdida de la vivienda o el local de negocio como consecuencia de la mora en un préstamo hipotecario, así como de medidas paliativas para aquellos que en el momento actual se encuentran en riesgo de exclusión por haber sido ya privados de estos medios.

Sobre la base de lo hasta aquí expuesto, esta Institución ha acordado hacer uso de la facultad conferida por los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, formulando la siguiente recomendación:

«Que, con el fin de evitar situaciones de exclusión social, se estudie la adopción de medidas extraordinarias para que los deudores de buena fe, que se encuentran en riesgo de perder la vivienda habitual o el local de negocios, donde se ejerce la profesión o actividad que constituye su forma de vida, puedan continuar utilizando tanto la vivienda como el local por un precio o cualquier otro tipo de compensación. Las medidas de carácter extraordinario se proponen para hacer frente a la actual situación de crisis y con ellas no se pretende un enriquecimiento injusto de los deudores, sino que se busca su recuperación económica y su integración social.

Del mismo modo, y también con carácter extraordinario, para los supuestos en que estas personas inmersas en un proceso de ejecución hipotecaria, en el que van a perder su vivienda o local de las anteriores características y con la venta de los mismos no se cubre la cantidad adeudada, se recomienda que se arbitre un sistema que impida que estas personas permanezcan endeudadas de por vida. De tal suerte que cualquier mejora en su situación económica únicamente vaya a servir para el pago de la deuda persistente que, en la mayoría de las ocasiones, ha crecido de forma desmesurada por la mora, generando gastos e intereses que no deberían repercutir en estos momentos en esos deudores de buena fe.»

Por último, le señalamos que esta Institución ha elaborado un informe bajo la denominación Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo, en el que se contienen una serie de medidas que esperamos sean tenidas en consideración y del que remitimos un ejemplar para su estudio y conocimiento.

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta Recomendación, o en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 13/2012, de 25 de enero, formulada a la Secretaría de Estado de Justicia del Ministerio de Justicia, sobre dación en pago de la vivienda en ejecución hipotecaria (11009268). Pendiente.

Se ha recibido el escrito de V. E. (salida n.º 583), en el que contesta a la queja formulada por don (...), que fue registrada en esta Institución con el número arriba indicado.

La compra de la vivienda ha constituido, al menos hasta el presente, la principal inversión que hacen la mayoría de los ciudadanos españoles, siendo habitual que esta adquisición se lleve a cabo a crédito con la garantía de la propia vivienda. En aplicación de las normas de prudencia y buenas prácticas

financieras la capacidad de reembolso del crédito debía presidir el grado de endeudamiento. Sin embargo, las entidades han venido facilitando de forma imprudente el crédito que ha sido aceptado por los consumidores, también de forma imprudente, provocando el sobreendeudamiento de personas físicas.

La reciente crisis económica ha agravado el problema del sobreendeudamiento. Muchas personas han visto reducidos sus ingresos y aunque quieren no pueden hacer frente al pago de las cuotas hipotecarias. Con este motivo, así como con los desafortunados resultados a que conduce la ejecución hipotecaria de la vivienda familiar y el riesgo de exclusión social que conlleva, numerosos ciudadanos se dirigieron a esta Institución manifestando su disconformidad con la regulación de la actual legislación hipotecaria, que permite que una entidad financiera se adjudique en subasta judicial el inmueble para el que concedió el crédito que prestó como garantía, por un importe inferior al que en su día lo tasó y que sirvió como punto de partida para la concesión del crédito. Así, la ejecución hipotecaria implica que quienes pierden su vivienda, por no poder afrontar el pago de las hipotecas concedidas en su día por esa misma entidad, mantengan con esta una deuda que puede ser cuantiosa, y que les imposibilite para atender sus necesidades a largo plazo.

Es el caso de muchas familias que se han visto privadas de su vivienda habitual a favor de quienes hace unos años les ofertaban créditos con todas las facilidades posibles, superando incluso los valores de tasación y que realizaban una agresiva política comercial, que tendía a incrementar el importe de la deuda basándose en los largos plazos en que esta podía amortizarse, los bajos tipos de interés que operaban en el mercado y las revalorizaciones que los inmuebles experimentaban de forma sostenida y constante, lo que hacía prever que se convirtiera en una fuente de riqueza y no en un objeto de obligaciones.

Los ciudadanos consideran que resulta dolorosamente paradójico que una entidad pueda beneficiarse del desconocimiento de los clientes que confiaban en un sistema impuesto por las entidades financieras y los operadores que actuaban en el mercado inmobiliario, sin que ninguna administración, institución u organismo oficial advirtiera de los riesgos que podían asumirse con estos comportamientos ni realizara campañas que previnieran contra las consecuencias de adquirir una obligación de esas características, del mismo modo que sí se han realizado respecto a diferentes áreas de consumo y en relación con productos y servicios en otros sectores.

Esta preocupación ha sido objeto de diferentes actuaciones por parte de esta Defensoría y, en concreto, se inició una investigación ante esa Secretaría de Estado de Justicia y ante Presidencia de Gobierno, con el objeto de conocer las medidas previstas para intentar solventar el problema pues desde el inicio de la crisis, en 2007, se han alcanzado, según un estudio de Alteba, más de 350.000 ejecuciones hipotecarias y como consecuencia de las mismas se han producido unos 125.000 desahucios.

Ambos organismos informaron de la creación de una Subcomisión de la Comisión de Vivienda del Congreso de los Diputados para analizar los elementos de mejora en el sistema hipotecario español, en particular, respecto a aquellas condiciones que pudieran ser consideradas abusivas. En la respuesta recibida también se explican las medidas adoptadas en el seno del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, que ha ampliado el límite de inembargabilidad de rentas de deudores que han perdido su vivienda habitual en una ejecución hipotecaria, mediante la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil, incrementándose hasta el 150 por ciento del salario mínimo interprofesional como límite inembargable. El aumento del porcentaje adicional inembargable hasta el 30 por ciento por persona dependiente del núcleo familiar y no perceptora de ingresos, y también el mismo límite para aquellos cuyos ingresos anuales no alcancen el salario mínimo interprofesional, así como el importe de la adjudicación al acreedor del inmueble embargado se ha de realizar por un precio nunca inferior al 60 por ciento del valor de tasación, y la reducción de la cuantía del depósito para concurrir a subasta hasta un 20 por ciento.

Sin embargo en opinión de esta Institución todas estas medidas, sin duda loables, no solucionan el problema que se genera para quienes han perdido su vivienda habitual o están en vías de hacerlo y además continúan debiendo dinero a las entidades de crédito de por vida.

Llegados a este punto hay que tener en cuenta que el artículo 47 de la Constitución española reconoce el derecho de todos a una vivienda digna, si bien es cierto que no se establece un derecho subjetivo no deja de contener un mandato o directriz de las actuaciones que los poderes públicos desarrollen en esta materia. Así, cualquier norma que directa o indirectamente afecte a la vivienda habitual ha de tener presente este derecho procurando evitar la exclusión social que la falta de vivienda puede conllevar.

Existen momentos en los que coyunturalmente deben adoptarse medidas, bien porque lo exija la gravedad de la situación, bien porque habiendo aprendido el modo de evitar un resultado indeseado o

potencialmente peligroso, se impone la necesidad de regular un sistema que prevea la aparición de problemas similares y que contribuya también a paliar sus consecuencias.

Ello debe ser así por cuanto el Estado legislador debe asumir su responsabilidad –en tanto que entre cuya misión está velar por el bien común– tanto por sus actos como por sus omisiones. Esta responsabilidad es de carácter ético, no patrimonial, y de su asunción depende, directamente, la capacidad de concitar y convocar la voluntad común para salvar las dificultades y recuperar la bonanza.

En la actualidad existen pocos problemas más acuciantes que los que padecen las personas que se han visto atrapadas en el desempleo, con deudas elevadas y a muy largo plazo (entre quince y cincuenta años) que derivan de un préstamo hipotecario contratado para la adquisición de su vivienda habitual. El escenario laboral dificulta la solución de estas situaciones que ya han llegado, en muchos casos, a suponer la pérdida de la vivienda habitual en virtud de un procedimiento de ejecución hipotecaria. No obstante, debido a la regulación que de la responsabilidad del deudor acoge nuestro Código Civil, las personas que llegan a perder su vivienda se ven además impedidas para realizar actos tendentes a la mejora de su situación, puesto que pueden quedar aún endeudadas a pesar de haber perdido todo su patrimonio.

Evidentemente es necesario que todos realicemos, con carácter previo a la adquisición de un compromiso hipotecario, un análisis responsable de las probabilidades de afrontar una deuda de estas características, así como prever situaciones en las que el trabajo o los ingresos puedan verse mermados. Pero así como un endurecimiento excesivo en las condiciones de acceso a los créditos pueden dificultar la solución de la crisis y el crecimiento económico, su concesión casi indiscriminada vivida en años pasados que se apoyaba en la dilución del riesgo por la utilización de productos financieros derivados, han provocado el desmoronamiento de la economía nacional y la ralentización de su crecimiento cuando no su recesión.

Así expuestas las cosas parece evidente que la responsabilidad por el impago de las cuotas hipotecarias no puede trasladarse con carácter exclusivo al deudor, ni condenarle al extremo de que cualquier riqueza posible que genere se deba destinar, igualmente, a la cobertura de este préstamo. Si el deudor firmó un contrato de préstamo hipotecario fue no solamente por el ejercicio de una voluntad de endeudarse, sino porque el mercado inmobiliario y las condiciones de acceso a los préstamos eran las más laxas de toda la historia. Tipos de interés reducidos, alargamiento de la vida de los préstamos, tasaciones elevadas de los bienes en garantía, revalorización inmediata de la adquisición, concesión del total del valor de tasación en préstamo y a veces cuantías superiores provocaron la ilusión de que los inmuebles eran un negocio seguro pues ¿qué hay más seguro que la apuesta de un banco por un sector?

Además, la agilidad con que estas operaciones se perfeccionaban proyectó una bonanza en los sectores implicados y, consecuentemente, en los sectores de servicios que dependían de ellos. El flujo de créditos y la alegría consumista han permitido vivir una ensoñación que generó una enorme deuda familiar que no puede hacerse ahora efectiva por cuanto se basaba en una falacia, y es que el mercado no puede garantizar que siempre estará en crecimiento. Si hay que reconocer que no se utilizó la cautela por parte de los que ahora padecen sus consecuencias, también hay que señalar que no hubo avisos previos de cuáles eran las consecuencias asociadas a una inversión de la tendencia alcista, ni por parte de las instituciones oficiales, ni por los actores sociales, ni por los sectores implicados en estas operaciones, sino que esa ilusión era estimulada y patrocinada por todos de forma irresponsable y oportunista.

Esa ausencia de controles severos sobre productos sofisticados de matemática financiera, que ya ha denunciado en otras ocasiones el Defensor del Pueblo, permitió que se extendieran hasta llegar a los consumidores finales, cuyos conocimientos de los mercados de inversión y de productos financieros derivados era inexistente, lo que les obligaba a depositar su confianza en las entidades que ofrecían los productos, sin llegar a disfrutar de la opción real de valorar el tipo de riesgo que asumían con cada operación.

Examinando el cariz que tomaron los acontecimientos a partir del verano de 2008 se hace evidente la necesidad de regular aún más y con controles mejorados la actividad de las entidades de crédito, pero la mejora de las condiciones para el futuro solamente evitará que se repita la situación, pero no ofrece respuestas razonables y equitativas a quienes ya están privados, o lo estarán en breve, de sus bienes, de su capacidad de recuperarlos y en situación de indefensión.

Naturalmente que la responsabilidad por las circunstancias económicas ya ha sido trasladada a la sociedad, que ha visto cómo se «rescataba» a aquellas empresas que eran demasiado grandes para caer, puesto que su caída arrastraría al resto de los ciudadanos, pero paralelamente no se ha exigido la

responsabilidad inherente a las actuaciones realizadas por esas grandes empresas con el mismo rigor que se le exige a las personas físicas.

Así, y mientras que muchos ciudadanos temen perder su empleo y subsecuentemente su vivienda, los medios de comunicación hacen públicos en el mismo día los ajustes económicos generales y las grandes primas de directivos de las empresas rescatadas, lo que ahonda aún más la fractura social que la crisis económica ha generado.

Al igual que una recesión evidenciaría cuáles son los defectos estructurales de nuestra economía y, por tanto, ofrecería la capacidad de atajar y corregir aquello que lo precise, también proporciona la oportunidad de vislumbrar problemas futuros y prevenir tanto su aparición como su solución. Pero con carácter inmediato ello no atiende a aquellos cuyos problemas ya se han manifestado y padecen sus terribles consecuencias.

Permitir que las personas que están afectadas por las situaciones descritas recuperen su capacidad de producir y contribuir al mejoramiento global debería ser una prioridad y por ello, el arbitrio de fórmulas legales que lo faciliten debe estar en los primeros lugares de la agenda de los poderes públicos.

La evitación de que los conflictos derivados de la mora de préstamos hipotecarios se judicialice supondrá a la larga un abaratamiento, en términos de gasto público.

La crisis es un acontecimiento imprevisible y fuera de control de los deudores hipotecarios. Los contratos se suscribieron en unas circunstancias que no son las actuales, por tanto hay que plantearse la responsabilidad del deudor, cuando el incumplimiento viene derivado de circunstancias ajenas a su control. El artículo 1105 del CC establece que habrá caso fortuito y el deudor no tendrá que responder, cuando la circunstancia que genere la falta de cumplimiento haya sido imprevisible e inevitable empleando la diligencia exigible.

Para aplicar este artículo y que el deudor quede exonerado de responsabilidad contractual, según Fernando Pantaleón Prieto, deben concurrir tres requisitos:

1. La falta de cumplimiento debe haber sido provocada por un impedimento ajeno al ámbito del control del deudor.

2. Ha de tratarse de un suceso (la crisis) cuyo acaecimiento durante la vida de la relación contractual no fuera razonablemente previsible al tiempo de contratar (al tiempo de contratar el principal argumento de la banca para comercializar los préstamos hipotecarios, era que los pisos nunca bajan de precio).

3. Debe tratarse de un impedimento inevitable, en sí y en sus consecuencias, empleando la diligencia que corresponde a un buen padre de familia (no puede hacerse recaer sobre los clientes que aceptaron las ofertas hipotecarias de las entidades bancarias el deber de haber prevenido las consecuencias de la crisis sobre sus hipotecas. La diligencia que no es exigible al profesional, no puede exigirse al consumidor. La banca podía haber prevenido la crisis y haber limitado el crédito hipotecario y no lo hizo. Al contrario, forzó la máquina de concesión de créditos, alargando el plazo de las hipotecas, favoreciendo a través de su vinculación las tasaciones imprudentes, dando crédito superando el 80% de la tasación y con otras prácticas incorrectas).

De lo anterior se podría concluir que la crisis es un supuesto de caso fortuito, que podía haber sido evitado por el profesional del crédito, aunque la industria bancaria lo niega, pero que en cualquier caso puede ser una causa de exoneración de la responsabilidad al deudor consumidor de buena fe, supuesto que lo liberaría de su responsabilidad según el Código Civil. Sin embargo, para evitar el enriquecimiento injusto hay que considerar que para liberarse de la deuda debe entregar la vivienda a su acreedor.

Tanto las plataformas ciudadanas como sectores profesionales relacionados con el mercado hipotecario han ofrecido posibilidades de solución de aquellos que no pueden afrontar los pagos de su hipoteca. Ya sea por esos medios o por otros distintos, el Defensor del Pueblo se ha preocupado por recabar cuanta información ha sido posible al respecto, permitiendo que los ciudadanos manifestaran sus inquietudes y trasladaran sus propuestas para que éstas puedan llegar a las instancias ejecutivas que contribuyan a su implantación.

Ya sean personas físicas o pequeños empresarios y profesionales, en especial los autónomos, precisan mantener sus viviendas y sus medios de producción para poder ser elementos activos y no pasivos en la lucha por salir de esta situación. Por ello se debería examinar la posibilidad de dividir en subtipos los créditos hipotecarios y otorgar diferente consideración en caso de mora o impago a las viviendas habituales y locales de negocio en los que se ejerce la profesión habitual frente a cualquier otra adquisición de bienes inmuebles en los que estos se constituyan en garantía.

Por tanto, la dación en pago que, evidentemente, restringe la responsabilidad y la reparte entre las partes intervinientes en la operación podría limitarse, exclusivamente, a esas adquisiciones de carácter necesario, dejando un sistema agravado de responsabilidad para otro tipo de adquisiciones.

Del mismo modo, tanto la vivienda habitual como el local de negocio deberían recibir una protección extraordinaria en una ejecución hipotecaria, ya que su pérdida multiplica el riesgo de pobreza debido al desempleo y a la escasa probabilidad de recuperar la capacidad productiva, así como la de convertirse en una rémora para el resto de la sociedad, convirtiendo individuos capaces de generar riqueza en otros necesitados de prestaciones sociales solidarias.

Es imperativo también señalar la necesidad de promover garantías en la tasación de las viviendas sujetas a estas posibles ejecuciones, tanto en la valoración real de las mismas, como en la intervención de terceros imparciales e independientes que garanticen que no se va a producir un lucro excesivo para el acreedor en detrimento no solo del deudor, sino del conjunto de la sociedad que está soportando las consecuencias de la crisis.

Esta corrección de los procedimientos que debería ser aplicable a los que ya están en curso precisa eliminar cláusulas abusivas e incorporar procedimientos que ya existen en las leyes españolas y que podrían ejercitarse de ser accesibles para los afectados.

Los sectores profesionales implicados en estas ejecuciones hipotecarias han propuesto, como ya hizo en su día el Defensor del Pueblo, soluciones como la dación en pago, el «pacto marciano» y la aprobación de una normativa concursal específica para personas físicas y profesionales autónomos que podría ofrecer una oportunidad in extremis de salvar de la exclusión social a un amplio sector de la ciudadanía.

No tiene encaje constitucional privar a las personas de los medios mínimos necesarios para el mantenimiento de sus necesidades y las de su familia, lo que motiva que esta Institución precise solicitar que se evalúen medidas que atajen las situaciones descritas en la pérdida de la vivienda o el local de negocio como consecuencia de la mora en un préstamo hipotecario, así como de medidas paliativas para aquellos que en el momento actual se encuentran en riesgo de exclusión por haber sido ya privados de estos medios.

Sobre la base de lo hasta aquí expuesto, esta Institución ha acordado hacer uso de la facultad conferida por los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, formulando la siguiente recomendación:

«Que, con el fin de evitar situaciones de exclusión social, se estudie la adopción de medidas extraordinarias para que los deudores de buena fe, que se encuentran en riesgo de perder la vivienda habitual o el local de negocios, donde se ejerce la profesión o actividad que constituye su forma de vida, puedan continuar utilizando tanto la vivienda como el local por un precio o cualquier otro tipo de compensación. Las medidas de carácter extraordinario se proponen para hacer frente a la actual situación de crisis y con ellas no se pretende un enriquecimiento injusto de los deudores, sino que se busca su recuperación económica y su integración social.

Del mismo modo, y también con carácter extraordinario, para los supuestos en que estas personas inmersas en un proceso de ejecución hipotecaria, en el que van a perder su vivienda o local de las anteriores características y con la venta de los mismos no se cubre la cantidad adeudada, se recomienda que se arbitre un sistema que impida que estas personas permanezcan endeudadas de por vida. De tal suerte que cualquier mejora en su situación económica únicamente vaya a servir para el pago de la deuda persistente que, en la mayoría de las ocasiones, ha crecido de forma desmesurada por la mora, generando gastos e intereses que no deberían repercutir en estos momentos en esos deudores de buena fe.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 14/2012, de 27 de enero, formulada a la Consejería de Educación y Empleo de la Comunidad de Madrid, sobre la atención de quejas y reclamaciones por los servicios de inspección educativa dependientes de la citada Consejería, y el ejercicio de sus cometidos de asesoramiento a los padres (11010194). Aceptada.

Se agradece su escrito en relación con el expediente arriba referenciado, relativo a la queja planteada por doña (...) a raíz del suceso acontecido en el centro de educación infantil privado (...) en el que resultó

gravemente herida su hija, que padeció una fractura de cráneo por la que hubo de ser ingresada en una unidad hospitalaria de cuidados intensivos.

En la solicitud de informe a la que da respuesta su escrito se hacía mención a la denuncia efectuada por la madre de la alumna ante la Inspección educativa para que investigasen lo sucedido, ya que el centro no había facilitado explicación alguna a los padres de la alumna cuando estos acudieron a recogerla y sin informar de las circunstancias en las que hubiera podido producirse tan grave lesión. En el escrito recibido, esa Consejería se limita a mencionar que el Servicio de Inspección Educativa había girado visita al centro mencionado comprobando que el mismo cumple adecuadamente los requisitos relativos a instalaciones, número de puestos escolares y titulación del personal educativo, concluyendo que en razón del carácter privado de dicho centro la responsabilidad de lo sucedido recae directamente sobre el titular del mismo.

Parece desprenderse de la respuesta recibida que por parte de esa Consejería se interpreta que las competencias de los correspondientes servicios de Inspección Educativa se limitan, en relación con los centros de titularidad privada, a la mera comprobación de que éstos cumplen los requisitos mínimos exigidos, establecidos en lo que aquí interesa por el Decreto 18/2008, de 6 de marzo. Solo una interpretación como la expresada explicaría que un suceso de la gravedad del mencionado en el que una alumna de 9 meses de edad sufre una fractura craneal inexplicada, que requiere ingreso hospitalario y sobre la que el centro no informa a sus padres ni proporciona información alguna al respecto, puede solventarse haciendo mención a que el centro educativo cumple con los requisitos exigidos por la legislación para otorgarle la autorización de funcionamiento.

Entiende esta Institución que las competencias y atribuciones de los servicios de Inspección Educativa incluyen tanto a los centros públicos como a los centros privados y, asimismo, que, en el caso de estos últimos, las labores de inspección van más allá de la mera comprobación del cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos y deben garantizar que los centros privados cumplen íntegramente la normativa educativa vigente y no lesionen gravemente cualquiera de los derechos de la infancia o del menor (y el derecho a la integridad física y a la salud es sin duda uno de ellos), que es, como V. E. sabe, causa de revocación de la autorización según establece el artículo 16.1.c) del Decreto 19/2010, de 25 de marzo, por el que se regula el procedimiento administrativo de autorización de centros docentes privados para impartir enseñanzas regladas no universitarias.

Los preceptos de la Ley Orgánica de Educación contenidos en su título VII, que regulan la inspección del sistema educativo, en ningún momento distinguen entre centros públicos y centros privados, como tampoco lo hace la Resolución de 29 de agosto de 2011, de la Viceconsejería de Organización Educativa, por la que se aprueba el Plan General de Actuación de la Inspección Educativa para el curso 2011-2012, en el que, entre las actuaciones habituales de esta inspección se menciona la atención, información y asesoramiento a los miembros de la comunidad educativa, siendo responsable del asesoramiento a padres y alumnos el inspector del centro, a quien corresponde dar respuesta a las demandas, quejas y reclamaciones que éstos formulen.

Entiende, por tanto, esta Institución que la denuncia de un hecho de la gravedad del aquí tratado hubiera debido dar lugar al inicio de actuaciones inspectoras urgentes e inmediatas del carácter de las que se prevén en el punto 3.4 de la resolución antes mencionada para tener constancia de las circunstancias en las que el hecho se hubiera producido, si otros similares se hubieran producido ya en el mismo centro, y si fuera precisa la adopción de alguna medida correctora, bien en la atención directa al suceso o bien en la información que se debe proporcionar a los padres de los alumnos. Todo ello con independencia de que en función de la relación jurídico-privada que vincula al centro con los padres del alumno en razón de la formalización de la matrícula puedan estos exigir las responsabilidades correspondientes en vía civil o penal.

En razón de todo ello, esta Institución en el ejercicio de la responsabilidad que le confiere el artículo 54 de la Constitución, y al amparo del artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, se formula a V. E. la siguiente recomendación:

«Que se instruya a los Servicios de Inspección dependientes de esa Consejería para que atiendan adecuadamente las demandas, quejas y reclamaciones de los miembros de la comunidad educativa, y en particular de los padres y alumnos, y les presten el asesoramiento oportuno con independencia de que los centros a los que se refieran tales demandas, quejas o reclamaciones tengan carácter público o privado.»

Agradeciendo de antemano a V. E. la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el plazo no superior a un mes a que hace referencia el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de la recomendación formulada, en su caso, las razones que estime para su no aceptación.

Recomendación 15/2012, de 27 de enero, formulada a la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, para la adopción de medidas suplementarias que permitan adecuar a lo previsto en la normativa correspondiente los plazos de tramitación y resolución de los expedientes en materia de reconocimiento de la situación de dependencia (10020186). Aceptada parcialmente.

Es de referencia su atento escrito con registro de salida número (...), en el que nos contesta a la queja planteada por doña (...), registrada con el número arriba indicado.

Tras el estudio de su referido informe cabe destacar la falta de constancia expresa en el expediente de que se haya producido la renuncia de la interesada a la plaza asignada.

En este sentido, únicamente indica que «se intentó hablar con la interesada por teléfono pero no se consiguió». «Volvimos a intentarlo en un número de teléfono móvil que había aportado en su solicitud y que correspondía a la directora de la residencia (...) donde la beneficiaria se encontraba ingresada. Hablamos con ella y aceptó la plaza para doña (...) en la residencia (...).

Días después, doña (...) renuncia a la plaza residencial de la Comunidad de Madrid que se le había adjudicado a su madre. En dos escritos comunica que la directora de la residencia no la representa y que desea que su madre permanezca en la residencia en la que se encuentra atendida. En sendas contestaciones, se le informa de que, lamentablemente, no existen plazas vacantes en dicho centro».

A este respecto, la interesada mantiene que nunca recibió la resolución de adjudicación de la plaza a la que poder renunciar, ni tampoco la constancia de su renuncia a la citada plaza. Más aún, insiste en que solicitó, mediante escrito de fecha 26 de abril de 2010, que le fuera notificada la resolución adoptada y apercibimientos procedimentales, además de dejar constancia de que no renunciaban a la adjudicación de la plaza que pudieran corresponderle y cualesquiera otros beneficios o prestaciones señalados en la ley.

De los datos de su informe y de la documentación remitida por la interesada se desprende que hasta el 7 de octubre de 2011 —18 meses después de haberlo solicitado expresamente la interesada— no se dicta la resolución por la que se establece el Programa Individual de Atención (PIA), y el siguiente 19 de octubre se le requiere la declaración responsable, reiniciándose a partir de dichas fechas las actuaciones en el expediente de referencia.

Así pues, la inactividad en este expediente no puede venir fundamentada en una llamada telefónica que la interesada no contestó, ni en la comunicación telefónica con la directora del centro, aun cuando su número de teléfono figurase en la solicitud que la interesada había presentado el 14 de agosto de 2009. Esta Institución entiende que la comunicación telefónica, siempre que permita dejar constancia de la misma, puede ser de utilidad en determinados momentos del procedimiento como es el trámite de consulta previsto en el artículo 24 de la Orden 625/2010, de 21 de abril, de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales. Pero en ningún caso, puede justificar la paralización del expediente sin resolución alguna durante más de 18 meses.

Por ello, y dadas las incidencias acaecidas en la tramitación del expediente en cuestión, resulta necesario recordar que, conforme al artículo 41 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las administraciones públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos.

De otra parte, es necesario subrayar que el artículo 58 de la repetida Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece que toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de 10 días, a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, conteniendo el texto íntegro de la resolución si el acto es definitivo, recursos que procedan y órgano y plazos para interponer los mismos.

Cabe traer a colación la doctrina del Tribunal Supremo en virtud de la cual la notificación tiene como objeto que los interesados tengan conocimiento de lo que ha resuelto la Administración, al afectar a su esfera jurídica y que puedan hacer uso de los recursos que procedan contra el acto notificado. Este sería

obviamente el caso de las notificaciones de las resoluciones que aprueban el Programa Individual de Atención (PIA) o bien los actos de trámite que, como la posible renuncia a determinado servicio, lleven aparejada la imposibilidad de continuar el procedimiento, produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos. En todos estos actos el cumplimiento de los plazos y las formas establecidos legalmente ha de ser escrupuloso por cuanto la tardanza causa, en la mayoría de los casos, perjuicios de índole social y económico.

Por todo ello, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta Institución, el Defensor del Pueblo ha valorado la conveniencia de formular a V. E. la siguiente recomendación:

«Que se adopten las medidas necesarias para que los plazos de tramitación de la valoración del grado de dependencia y resolución del Programa Individual de Atención (PIA) se adecúen a lo establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, y de manera especial en la Orden 625/2010, de 21 de abril, de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales.

Que, sin perjuicio de los medios utilizados en el trámite de consulta para agilizar la tramitación, se adopte la resolución que proceda de forma escrita y la notificación se realice conforme a las prescripciones del artículo 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.»

Agradeciéndole la atención que estamos seguros prestará a esta recomendación, y quedando a la espera de su informe, en el que se haga constar la aceptación o, en su caso, las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 16/2012, de 31 de enero, formulada a la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior, para que se modifique la Circular 1/2010, de 25 de enero, con el fin de que sean correctamente interpretados los supuestos de «detención cautelar» (10018290). Aceptada.

Se acusa recibo a su atento escrito (s/ref. [...]), en el que nos contesta a la queja planteada por numerosos ciudadanos de origen extranjero que habían sido detenidos como consecuencia de controles de identificación, y registrada con el número arriba indicado.

En dicho escrito se reitera que el traslado a comisaría de un ciudadano extranjero, debidamente identificado, pero en situación irregular en España, encuentra amparo legal en los artículos 61.1.d), 62, 63 y 63 bis de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEx), y en los artículos 11 y 20 de la Ley Orgánica 1/1992 sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC). Además continúa señalando que, por un lado, es obligación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, artículo 11.1.a) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), «proteger el libre ejercicio de los derechos y deberes y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño de las siguientes funciones: a) Velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales...». Y que, por otro lado, el artículo 12 de la LOFCS atribuye al Cuerpo Nacional de Policía «las funciones previstas en la legislación de extranjería, refugio, asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración»; obligación que de no llevarse a cabo podría ser objeto de responsabilidad disciplinaria por dejación de facultades o deberes de conformidad con el régimen sancionador de las infracciones recogidas en el título III de la LOEx. Por todo lo anterior, ese organismo considera que la conducción del extranjero a comisaría, aun llevando consigo la oportuna identificación, es «una interpretación integradora del ordenamiento jurídico basada principalmente en los textos y preceptos citados».

Por último, añade que los controles de identificación rutinarios en determinados lugares públicos de Madrid no están vinculados a la aplicación de la Ley de extranjería, ni a la Circular 1/2010, de 25 de enero, tratándose de controles realizados en lugares de gran afluencia de público en los cuales las Fuerzas de Seguridad realizan «labores preventivas que afectan tanto a ciudadanos extranjeros como españoles».

Tomando en cuenta estos antecedentes, el Defensor del Pueblo ha considerado necesario realizar las siguientes consideraciones:

Tras el análisis de la regulación legal realizado en la LOEx, en la LOPSC y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal no se puede compartir que exista una habilitación legal para practicar «una detención preventiva»

de un ciudadano extranjero debidamente identificado y trasladarlo a la comisaría a fin de iniciar un procedimiento sancionador de expulsión del territorio nacional por infracción de la Ley de extranjería. El artículo 17.1 de la Constitución española señala que «nadie puede ser privado de su libertad sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley». El citado precepto protege a todas las personas que estén en territorio español, con independencia de su nacionalidad y de si su estancia en dicho territorio es regular o irregular. En ese sentido, la STC 53/2002, de 27 de febrero, en relación con los extranjeros solicitantes de asilo, ya estableció que gozan de los derechos fundamentales derivados de la dignidad de la persona que la Constitución reconoce a todas las personas sometidas a los actos de los poderes públicos españoles, concluyendo de ello que los extranjeros, con independencia de su situación administrativa, disfrutan del derecho a la libertad que el artículo 17.1 CE reconoce a todas las personas (FJ 4). Asimismo, la STC 341/1993, de 18 de noviembre, afirma que «la medida de identificación en dependencias policiales prevista en el artículo 20.2 de la LOPSC supone... una situación que va más allá de una mera inmovilización de la persona, instrumental de prevención o de indagación, y por ello ha de ser considerada como una modalidad de privación de libertad» (FJ 4).

Asimismo, en su escrito de 3 de noviembre de 2011, señala que el traslado de ciudadanos identificados en situación irregular está justificado por las «indagaciones y procedimientos pertinentes», en concreto cabe citar: «las actuaciones previas a la iniciación del procedimiento (art. 218), las medidas de carácter provisional que se hayan acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, sin perjuicio de las que se puedan adoptar durante este (art. 227.1.f), iniciación de procedimiento ordinario) y la tramitación del procedimiento preferente en supuestos de infracciones previstas en la letra a) del artículo 53.1 de la LOEx». En este sentido resulta preciso recordar que las actuaciones previas previstas en el artículo 218 del Reglamento de extranjería habrán de ser interpretadas y aplicadas de conformidad con los criterios de razonabilidad, idoneidad y adecuación a la limitación de un derecho fundamental como es el recogido en el artículo 17 de la CE.

El principio de proporcionalidad, como ha establecido el Tribunal Constitucional, sirve para decidir si la restricción al derecho fundamental está justificada y esto se realiza aplicando tres criterios: 1) la idoneidad de la medida restrictiva para la consecución del fin perseguido; 2) la necesidad de esta medida, es decir, la inexistencia de medidas menos drásticas, y 3) la proporcionalidad en sentido estricto que exige que el fin perseguido justifique por su valor la restricción del derecho fundamental. Pues bien, este tipo de privación de libertad, denominada en su escrito «detención cautelar», no reúne el requisito de la necesidad ni proporcionalidad puesto que se está privando de libertad a un ciudadano por no acreditar el requisito de su estancia legal en España. La única actuación policial posible conforme a ley sería, como se haría ante cualquier otra infracción administrativa, formular un boletín de denuncia con los datos identificativos del ciudadano extranjero y remitirlo a la autoridad administrativa competente para, en su caso, la incoación del procedimiento sancionador. Sólo en el marco de este procedimiento resultaría ajustado a derecho que el instructor acordase la detención cautelar prevista en el artículo 61.1.f) de la LOEx.

En este sentido, el fundamento jurídico 5 de la STC 341/1993, de 18 de noviembre, antes mencionada, al examinar si la previsión del artículo 20.2 resulta conciliable con lo dispuesto en el artículo 17.1 de la Constitución, señala que «la determinación de los casos en los que se podrá disponer una privación de libertad en modo alguno supone que quede el legislador apoderado para establecer, libre de todo vínculo, cualesquiera supuestos de detención, arresto o medidas análogas. La ley no podría, desde luego, configurar supuestos de privación de libertad que no correspondan a la finalidad de protección de derechos, bienes o valores constitucionalmente reconocidos o que por su grado de indeterminación crearan inseguridad o incertidumbre insuperable sobre su modo de aplicación efectiva y tampoco podría incurrir en falta de proporcionalidad...; la privación de libertad con fines de identificación sólo podrá afectar a las personas no identificadas de las que razonable y fundadamente pueda presumirse que se hallan en disposición actual de cometer un ilícito penal o a aquellas, igualmente no identificables, que hayan incurrido en una infracción administrativa, estableciendo así la ley un instrumento utilizable en los casos en que la necesidad de identificación surja de la exigencia de prevenir un delito o falta, o de reconocer, para sancionarlo, a un infractor de la legalidad» (FJ 5). En consecuencia, cualquier situación de privación de libertad, en concreto la conducción a comisaría a cualquier efecto debe estar prevista legal y explícitamente a fin de contar con cobertura constitucional.

En los casos investigados, la conducción de ciudadanos extranjeros documentados que no acreditan su estancia regular en nuestro territorio no está prevista legalmente. Como V. I. conoce, el artículo 11 de la LOPSC obliga al extranjero a disponer de los documentos que acrediten su identidad y la regularidad

de su estancia. También el artículo 20 de la misma ley permite el traslado a comisaría para «identificación» («retención para identificación») cuando la identificación no ha sido posible. Por tanto, el traslado a comisaría sólo puede producirse por falta de documento de identidad, no de documento que acredite la legalidad de la estancia. Lógicamente también puede realizarse en caso de delito, tal y como queda contemplado en el apartado número cuatro de la Instrucción 12/2007 de la Secretaría de Estado de Seguridad, o bien en el marco de un procedimiento de expulsión ya en curso, de conformidad con lo establecido en el artículo 61.1.d) de la Ley de extranjería que contempla la figura de las detenciones cautelares administrativas.

Por todo cuanto antecede, el Defensor del Pueblo en el ejercicio de las responsabilidades que le confieren los artículos 54 de la Constitución y 1 y 9 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta Institución, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1 de aquella ley orgánica, formula el siguiente recordatorio de deberes legales:

«Que incumbe a ese organismo de no proceder a la detención y posterior traslado a dependencias policiales de ciudadanos extranjeros debidamente identificados si no se dan los presupuestos legales de una detención penal o de una retención para identificación de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, o bien de una detención cautelar a la que se refiere el artículo 61.1.d) de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.»

Igualmente, esta Institución, en atención a lo establecido en el precitado artículo 30.1 de nuestra Ley Orgánica reguladora, ha estimado procedente formular a V. I. la siguiente recomendación:

«Que se modifique la Circular 1/2010, de 25 de enero, a fin de que sean correctamente interpretados los supuestos de «detención cautelar» y traslado a comisaría de ciudadanos extranjeros identificados, a fin de que cese la práctica detectada consistente en la detención y posterior traslado a dependencias policiales donde les es incoado un expediente sancionador por estancia irregular en territorio nacional.»

En la seguridad de que la recomendación y el recordatorio de deberes legales formulados serán objeto de atención por parte de V. I. y en espera de la preceptiva respuesta.

Recomendación 17/2012, de 31 de enero, formulada a la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior, para que se impartan las instrucciones oportunas con el fin de erradicar la práctica de controles de identificación basados en perfiles étnicos y raciales y para que se arbitren mecanismos de control a posteriori, que permitan verificar el número y la motivación de las identificaciones realizadas en la vía pública por funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (11008455). Rechazada.

Como continuación de nuestro anterior escrito, de 7 de septiembre de 2011, en el que se comunicaba la suspensión de las actuaciones iniciadas ante ese organismo hasta recibir nuevo escrito de (...) con información más precisa sobre los controles de identificación selectivos en las cercanías de las instalaciones de (...) en Las Palmas y en las dependencias de (...), ubicadas en el Paseo del General Martínez Campos (...), se participa a V. I. la reanudación de la investigación.

Durante el transcurso del año 2011 se han continuado recibiendo numerosas quejas de ciudadanos en las cuales se insiste en la existencia de controles de identificación, por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, dirigidos a personas con rasgos extranjeros en diferentes ciudades. En el año 2010, presentaron queja ante el Defensor del Pueblo 141 asociaciones solicitando la apertura de una investigación sobre la práctica de controles de identificación dirigidos a ciudadanos extranjeros. Además, varias ONG han dado traslado a esta Institución de informes específicos sobre la existencia de estas prácticas. Todos estos estudios coinciden en apreciar la existencia de controles identificativos por razón del perfil étnico.

Esta realidad también ha sido objeto de preocupación por parte de organismos internacionales de los que España es parte. La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), en su último informe sobre España, publicado el 8 de febrero en 2011, volvió a insistir en la preocupación «por los reiterados informes acerca del constante aumento de los controles de identidad sin claro motivo que tienen lugar en los barrios en que existe una fuerte concentración de extranjeros». En el citado informe se exhortaba «a las autoridades españolas a que aseguren una prohibición efectiva de todas las prácticas en

materia de perfiles étnicos por parte de las fuerzas policiales en todo el país teniendo en cuenta la Recomendación núm. 11 de política general de la ECRI sobre cómo combatir el racismo y discriminación en las actuaciones policiales» (párrafo 204).

Por su parte, el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su último examen del informe periódico correspondiente a España, distribuido el 10 de marzo de 2011 (CERD/C/ESP/CO/18-20), considera preocupante la información que ha recibido acerca de los controles de identificación o redadas policiales, basados en perfiles étnicos y raciales, realizados en lugares públicos y barrios, donde hay una alta concentración de extranjeros, con la finalidad de detener a aquellos que se encuentran en situación irregular en el Estado parte (arts. 2, 5 y 7). El citado Comité ha instado a España a tomar medidas efectivas para erradicar la práctica de controles de identificación basados en perfiles étnicos y raciales. Asimismo, el Comité ha recomendado al Estado parte que considere la revisión de aquellas disposiciones de la Circular 1/2010 de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras y de la legislación relevante que dan lugar a interpretaciones que, en la práctica, se pueden traducir en la detención indiscriminada y en la restricción de los derechos de los ciudadanos extranjeros en España (párrafo 10).

Por último, el Dictamen del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas de 17 de agosto de 2009 (Comunicación núm. 1493/2006) declaró que una actuación policial denunciada con motivo de un control de identificación, en el que se usó el criterio racial como indicativo de una mayor probabilidad de que la interesada no fuera española, era contraria al artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que consagra el principio de no discriminación y condenó al Estado español al pago de una indemnización a la denunciante. La importancia del mencionado dictamen no sólo reside en el reconocimiento de la concreta pretensión esgrimida, sino que tiene un valor interpretativo más amplio dirigido a evitar prácticas policiales por perfil racial discriminatorias que contravendrían el artículo 26 del mencionado Pacto.

Por todo cuanto antecede, el Defensor del Pueblo en el ejercicio de las responsabilidades que le confiere el artículo 30.1 de nuestra Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta Institución, ha estimado procedente formular a V. I. la siguiente recomendación:

«Que se impartan las instrucciones oportunas a fin de erradicar la práctica policial detectada consistente en controles de identificación basados en perfiles étnicos y raciales y que se arbitren mecanismos de control a posteriori, que permitan verificar el número y la motivación de las identificaciones realizadas en la vía pública por funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. I. y en espera de la preceptiva respuesta.

Recomendación 18/2012, de 6 de febrero, formulada a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Comunidad de Castilla y León, para que se solicite autorización judicial o, en casos de urgencia, se comunique al juez competente, en los términos establecidos en el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, cuando el proceso asistencial aconseje la adopción de medidas de contención mecánica, u otras restrictivas de la libertad individual, o de otros derechos fundamentales, en los supuestos de personas mayores que no estén en condiciones de consentir por sí mismos la aplicación de dichas medidas (11006213). Aceptada.

Es de referencia el escrito de V. E., con registro de salida número (...), en el que nos remite informe relativo a la queja formulada ante esta Institución por doña (...), hija de don (...), y registrada con el número arriba indicado.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, informamos a la interesada de la comunicación recibida de V. E.

En el referido informe se deja constancia de que el paciente padece un «deterioro cognitivo incipiente y afectación de la capacidad perceptivo cognitiva». Asimismo se hace mención a la evaluación del departamento de terapia ocupacional de la residencia que concluye considerando favorable la sujeción abdominal para evitar caídas, deambulación sin rumbo y una mayor desorientación.

En atención a esta situación los familiares de don (...) junto con el sanitario de la residencia firmaron la autorización de medidas de seguridad. En ella se indica, además, que debido al riesgo de quitarse el

pañal y comer la celulosa, se ve necesario la utilización de la sábana fantasma, comprometiéndose los familiares a su adquisición.

En relación con los datos facilitados, esta Institución debe efectuar las consideraciones que seguidamente se reflejan.

De la información facilitada en su día por la familia parece desprenderse que la autorización para el ingreso de don (...) en la residencia la dio el propio interesado en un momento en que se encontraba en plenitud de sus facultades mentales. No obstante, el deterioro cognitivo de aquel ha llevado en la práctica a convenir con los familiares del interno el régimen del internamiento, restringiendo y excluyendo la libertad personal, lo que en criterio de la Fiscalía General del Estado en su Instrucción n.º 3/1990, de 7 de mayo, puede resultar gravemente atentatorio a derechos constitucionales básicos y a la dignidad de las personas.

Como también señala la Fiscalía «en el caso de que el deterioro físico o mental, como consecuencia del avance de la vida, sea producido con posterioridad al momento en que se produjo el internamiento, deberá en este caso el Centro comunicarlo a la autoridad judicial para que esta, al igual y previos los trámites previstos en el artículo 211 del Código Civil (hoy 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil) dicte la correspondiente autorización judicial».

En el mismo sentido puede entenderse que las medidas de contención mecánica no vulnerarían la esfera del derecho fundamental a la libertad individual reconocido en el artículo 17.1 de la Constitución cuando hubieran sido aceptadas por el interesado previa información adecuada sobre el alcance y duración de las mismas.

Estima esta Institución que, con carácter general las medidas de aislamiento y la contención mecánica son, en principio, medidas instrumentales para evitar daños a la persona o a terceros, lo cual no las priva de su carácter sustantivo de medidas restrictivas de la libertad individual.

Entiende esta Institución que la autorización judicial de internamiento no lleva implícita la restricción del derecho a la libertad individual que comporta el sometimiento del paciente a medidas de contención mecánica decididas por los facultativos sin la aceptación de aquel.

Teniendo en consideración que internamiento y medidas de contención son medidas que tienen el denominador común de privación de libertad, cuando no son consentidas por el interesado, parece apropiado aplicar el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil a los supuestos de contención mecánica no consentidos por el paciente y solicitar la correspondiente autorización judicial cuando dichas medidas no vayan a tomarse de inmediato, o bien, cuando por razones de urgencia hayan debido ser adoptadas, informar al juez en los términos previstos en el citado artículo 763.

En efecto, el control judicial previsto en dicho artículo, a la luz de determinada jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos referido a aspectos relacionados con la privación de libertad, no solo implica la adopción de medidas restrictivas de la libertad individual previas al internamiento, sino la aplicación de las mismas mientras subsiste la privación o restricción de esa libertad. Conforme a ello, el control judicial se extendería también a las condiciones del internamiento en cuanto puedan afectar a los derechos fundamentales, debiendo tenerse en cuenta, singularmente, el papel atribuido al juez como garante de estos derechos.

El Auto núm. 161/2011, de 15 julio, de la Audiencia Provincial de Pontevedra (Sección 6.ª), se pronuncia claramente a favor de la postura expuesta hasta aquí, al señalar lo siguiente: «La cuestión que se trae a la consideración de esta Sala estriba en decidir si el internamiento en establecimiento geriátrico de personas que, por causa de algún padecimiento psíquico, no están en condiciones de decidir por sí mismas, está sometido a la necesidad de previa autorización judicial y si es cauce apropiado el procedimiento previsto en el art. 763 de la LEC. El tema suscita opiniones encontradas, tanto en la doctrina como en las resoluciones dictadas por las Audiencias Provinciales. En contra de la necesidad de autorización judicial y su obtención por medio del procedimiento que arbitra el art. 763 de la LEC se han pronunciado los Autos de las AA PP de Barcelona de 24 de julio de 1996 y 10 de noviembre de 1996 y La Rioja de 17 de enero de 2000. A favor, las AA PP de Segovia, en Auto de 27 de marzo de 2000, Valencia, en Auto de 6 de mayo de 2002, o Toledo, en resolución de 16 de enero de 2003.

Este tribunal se adhiere a esta segunda postura y comparte la tesis de autores y tribunales que sostienen la necesidad de la autorización judicial previa en los supuestos de internamientos geriátricos de ancianos afectados por algún tipo de trastorno o enfermedad mental y la consideración del procedimiento previsto en el artículo 763 de la LEC como cauce procesal adecuado para decidir y establecer el necesario control judicial».

El auto citado aclara más adelante: Lo que verdaderamente ha de tenerse por decisivo no es tanto el tipo de establecimiento cuanto el hecho capital de que el sujeto carezca de discernimiento para decidir sobre el internamiento y de que se trate de establecimiento donde la persona ingresada esté privada de libertad deambulatoria (en este sentido AAP de Toledo de 16 de enero de 2003). Que el internamiento sea en un centro especializado para enfermos mentales o en un geriátrico en nada modifica lo sustancial: el internamiento no voluntario como medio de prestar la asistencia necesaria al estado y condiciones del sujeto. Y ello en el entendimiento, como es lógico, de que cuando se habla de internamiento, lo es con referencia a establecimientos en los que existen barreras, físicas o personales, que impidan su abandono voluntario y libre. No cabe hablar de internamiento —y, por tanto, de necesidad de régimen de garantías— si no se dan estas condiciones y el sujeto puede entrar y salir del establecimiento según su voluntad y conveniencia.

Puede decirse que el sistema de garantías protectoras de la libertad de las personas, la necesidad del control judicial, en definitiva, entra en juego y se hace preciso desde el momento en que concurren estos dos factores: internamiento en régimen cerrado que comporta la privación de libertad deambulatoria y que no sea voluntario (porque se actúa contra la voluntad del sujeto o porque no está en condiciones de prestarlo)».

Continuando con los argumentos expuestos las medidas de contención sólo podrían aplicarse al interno sin su consentimiento en situaciones de urgencia, por posibles daños a su persona o muerte, cuando exista riesgo para la salud de terceros. Es en estos casos en los que sus familiares o personas allegadas podrían suplir su incapacidad y prestar el consentimiento escrito por él, siempre que estas medidas tengan carácter puntual y meramente transitorio, y su duración sea breve por cursar con carácter episódico.

En el ámbito normativo, importa subrayar el artículo 14 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, y ratificada por nuestro país el 21 de abril de 2008, y vigente desde el 3 de mayo del mismo año, a cuyo tenor «los Estados parte asegurarán que las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás: a) Disfruten del derecho a la libertad y seguridad de la persona; b) No se vean privadas de su libertad ilegal o arbitrariamente y que cualquier privación de libertad sea de conformidad con la ley, y que la existencia de una discapacidad no justifique en ningún caso una privación de la libertad».

También el artículo 4 apartados a) y b) de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia que regula entre sus derechos el de «decidir libremente sobre el ingreso en centro residencial» y el del «ejercicio pleno de sus derechos jurisdiccionales en el caso de internamientos involuntarios, garantizándose un proceso contradictorio».

Por otro lado, es significativo que varios ordenamientos autonómicos hayan abordado el problema de los internamientos en geriátricos y su necesario control. Así, por ejemplo, en el ámbito de la legislación catalana, el Decreto 145/1990, de 3 de mayo, por el cual se definen los establecimientos y servicios de acogida residencial de servicios sociales para personas de la tercera edad y se fijan los criterios prevalentes de acceso, establece, en su artículo 5.5, como condición previa para efectuar el ingreso en un establecimiento residencial la previa y libre manifestación de voluntad de la persona de ingresar. De ahí que en caso de que del informe médico se desprenda la existencia de una presunta causa de incapacidad, será necesaria la autorización judicial previa al ingreso (art. 5.4). En el mismo ámbito autonómico de Cataluña, el Código de Familia 9/1998, de 15 de julio, exige autorización judicial cuando la persona voluntariamente internada se halla en una situación que no puede decidir libremente por sí misma la continuación del internamiento.

La Ley extremeña 2/1994, de 28 de abril, de Asistencia Social Geriátrica, establece como condición necesaria del internamiento la voluntariedad del ingreso, por lo que el acceso a los establecimientos se realizará previa petición de los interesados (art. 24). También en el ámbito de la comunidad extremeña el Decreto 88/1996, de 4 de junio, por el que se regula el régimen de acceso a los Centros residenciales dependientes de la Consejería de Bienestar Social para personas mayores, dispone en su artículo 3 que «si en la solicitud se aduce presunta incapacidad, la Consejería de Bienestar Social instará a los familiares del interesado a promover la declaración de incapacidad legal, y se considerará provisionalmente representante a quien acredite ser el guardador de hecho, en tanto no se disponga otra cosa por la autoridad judicial».

En Andalucía, la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía. Su artículo 34, referido a los derechos de los usuarios de centros residenciales y de día,

establece expresamente que «en los supuestos en que dichas decisiones o medidas supongan aislamiento, restricciones de libertades u otras de carácter extraordinario, deberán ser aprobadas por la autoridad judicial, salvo que por razones de urgencia hiciesen necesaria la inmediata adopción de la medida, en cuyo caso se pondrá en conocimiento de aquella cuanto antes». Asimismo, la Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores dispone su artículo 45.1 que «ninguna persona mayor podrá ser ingresada en un centro, sin que conste fehacientemente su consentimiento. En los casos de incapacidad presunta o declarada en los que no sea posible tal consentimiento, se requerirá autorización judicial para el ingreso».

Finalmente, el artículo 13.8 de la Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León se pronuncia en términos muy similares: «Ninguna persona mayor podrá ser ingresada en un centro residencial sin que conste fehacientemente su consentimiento». El mismo artículo obliga a los responsables de los Centros con el siguiente tenor: «Los responsables de Centros Residenciales que advirtieren en una persona mayor ingresada la concurrencia sobrevenida de circunstancias determinantes de su incapacitación, deberán ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal, dando cuenta a los familiares de la misma».

Por cuanto antecede, esta Institución, en uso de las facultades que le confiere el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, formula a esa Consejería la siguiente recomendación:

«Que se valore la oportunidad y conveniencia de solicitar autorización judicial o, en casos de urgencia, de comunicar al juez competente, en los términos establecidos en el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, cuando el proceso asistencial aconseje la adopción de medidas de contención mecánica, u otras restrictivas de la libertad individual, o de otros derechos fundamentales en los supuestos de personas mayores que no estén en condiciones de decidir por sí mismos la aceptación o acuerdo con las mencionadas medidas.»

Que se recuerde a los responsables de los centros residenciales la obligación de poner en conocimiento del Ministerio Fiscal aquellos casos en los que se produzca la concurrencia sobrevenida de circunstancias determinantes de incapacitación de las personas ingresadas en dichos centros.

En la seguridad de que la presente recomendación será objeto de atención por parte de V. E., le agradecemos su preceptiva respuesta en el plazo máximo de un mes a que hace referencia el artículo 30 de la citada ley orgánica, en el sentido de si se acepta o no la recomendación formulada, así como, en caso negativo, las razones que se estimen para su no aceptación.

Recomendación 19/2012, de 6 de febrero, formulada al Ayuntamiento de Madrid, sobre ruidos vecinales, foco de ruido y molestias a los vecinos (11000817). Pendiente.

Ha tenido entrada en esta Institución su escrito junto al que remite el informe elaborado por el Área de Gobierno de Medio Ambiente, en relación con la queja presentada ante esta Defensoría por doña (...), sobre molestias por ruidos ocasionados por los vecinos.

Esta Institución considera que, salvo error u omisión, la línea de argumentación de ese Consistorio contradice lo previsto en la normativa. Así, la Ordenanza de Protección contra la Contaminación Acústica y Térmica prevé el ruido derivado de las relaciones vecinales como una posible fuente de molestias que puede afectar la convivencia ciudadana, encontrándose dentro de las competencias de los ayuntamientos el garantizar esta última.

Es la misma norma la que en el artículo 47 establece cómo deberá ser el comportamiento de los vecinos en aras de no perturbar la buena convivencia; son competentes para realizar las labores de inspección no solo la Policía Municipal, como dice el informe municipal, sino también aquellos otros funcionarios señalados en el artículo 49.3 del mismo cuerpo legal.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, he resuelto formular a ese Ayuntamiento la siguiente recomendación:

«Que conforme a la Ley reguladora de las bases del régimen local y a la Ordenanza de protección contra la contaminación acústica y térmica, recibida denuncia de molestias por ruidos por fuentes sonoras de carácter doméstico y relaciones vecinales, adopte las medidas oportunas en aras de comprobar su

existencia, y aquellas otras que fueran necesarias para garantizar la pacífica convivencia de los vecinos y previa instrucción del preceptivo procedimiento, sancione cuando proceda los comportamientos prohibidos por la norma e incursos en infracción.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 20/2012, de 9 de febrero, formulada al Ayuntamiento de Móstoles (Madrid), sobre la inactividad ante denuncias y mediciones acústicas no actualizadas (10013835). Pendiente.

Se han recibido escritos de V. I. (s/rf. [...]), referentes a la queja formulada por don (...), relativa a las molestias por ruido procedentes del local (...).

Tras examinar el informe recibido y la documentación adjuntada, esta Defensoría considera oportuno realizar algunas observaciones.

Debemos recordar que el interesado se dirigió a esta Institución denunciando las molestias ocasionadas por el bar de copas (...), y que en nuestro último escrito solicitábamos información sobre si se había procedido a evaluar la insonorización del local, las vibraciones del extractor de humos, los ruidos y golpes provocados por el mobiliario, las molestias ocasionadas por los clientes en la puerta del local y, finalmente, sobre el funcionamiento del limitador de decibelios. Además, requeríamos información sobre el incumplimiento de horario de cierre y el consumo de bebidas alcohólicas en el exterior.

En primer lugar, respecto a las denuncias por ruidos y la insonorización del local, debemos indicar que las mediciones acústicas a que hacen referencia y que fueron efectuadas en el domicilio de los interesados están fechadas en el año 2009, no constando mediciones posteriores, pese a que, según se deduce de la documentación que nos ha remitido el interesado, realizó denuncias el 4 de mayo de 2011, el 24 de mayo de 2011 (entrada n.º [...]) y el 11 de julio de 2011 (n.º [...] y n.º [...]), presentándose también por parte de otros vecinos. No consta que estas últimas denuncias hayan dado lugar a una actuación de ese Ayuntamiento para comprobar el nivel de ruido en el domicilio del denunciante.

Indica ese Ayuntamiento que en septiembre de 2011 los Servicios Técnicos de la Gerencia Municipal de Urbanismo giraron visita de inspección al local y realizaron una medición acústica para determinar el nivel de ruido que emite el equipo de música, comprobando que no superaba los 90 db(A), no obstante, debemos recordar que el Anexo I de la Ordenanza Municipal para la Prevención de Ruido de ese municipio, relativo a la valoración de niveles sonoros, dispone: «La medición se llevará a cabo, tanto para los ruidos emitidos como para los transmitidos, en el lugar en que su valor sea más alto y, si fuera preciso, en el momento y situación en que las molestias sean más acusadas».

En el caso que nos ocupa, y a la vista del contenido de los informes, con posterioridad al año 2009 no se ha realizado ninguna medición en el domicilio del denunciante, pese a sus solicitudes y reiteradas denuncias.

En segundo lugar, y en relación con las vibraciones del extractor de humos, consta en la documentación recibida una llamada al CINCO y una denuncia por escrito el 3 de junio de 2011. Según se desprende de la documentación remitida por la Consejería de Seguridad, la Patrulla municipal apreció ruido en el domicilio y estimó que «sería conveniente que se realizara medición para poder comprobarlo con seguridad». Sin embargo, tras ponerlo en conocimiento de la Gerencia de Urbanismo, les comunicaron que ya se había realizado una medición acústica y que los valores estaban dentro de la normalidad. El resultado de dicha medición aparece en un informe fechado el 4 de noviembre de 2010.

Debemos llamar la atención nuevamente sobre el hecho de que, pese a las denuncias y el tiempo transcurrido desde el 2010, ese ayuntamiento no ha vuelto a comprobar el funcionamiento del extractor, lo que supone que los resultados no están actualizados y no puede justificarse la innecesariedad de una nueva visita de inspección en la supuesta vigencia de unos valores obtenidos hace ya más de un año.

En tercer lugar, respecto a los ruidos o golpes provocados por el mobiliario, hechos que también han sido objeto de denuncias durante el año 2011, vuelve a referirse el Ayuntamiento a un informe de 2009 que concluye que la actividad objeto de denuncia cumple con los valores límite de inmisión de ruido en ambiente interior, pero, como hemos comprobado, desde entonces y hasta la fecha, no se ha vuelto a realizar ninguna medición para verificarlo.

En cuarto lugar, en relación al funcionamiento del limitador de decibelios, señala ese Ayuntamiento que se realizaron mediciones acústicas por el Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) y que el 23 de septiembre de 2009 fue emitido informe por los Servicios Técnicos de Gerencia de Urbanismo en el que se concluía que la actividad objeto de la denuncia cumple con los valores límites de inmisión de ruido en ambiente interior. A este respecto, debemos advertir nuevamente que dichos resultados no están actualizados.

Finalmente, respecto a las denuncias presentadas por el incumplimiento del horario de cierre y el consumo de bebidas alcohólicas en la puerta del negocio, informan que en el año 2010 no se detectaron irregularidades, pero consta en el informe de la Jefatura de la Policía un acta de LEPAR, a las 3.19 h del 30 de diciembre de 2010, en la que se detecta infracción del horario de cierre. Además, no remiten información alguna sobre el resultado de las denuncias presentadas en el año 2011.

Atendiendo a lo señalado, es preciso recordar que el artículo 25.2 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local otorga a los municipios competencias en materia de medio ambiente, y que la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, exige a las administraciones públicas competentes que apliquen sus prescripciones a todos los emisores acústicos, ya sean de titularidad pública o privada, en particular en las actuaciones relativas a la intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos que establezcan las administraciones competentes sobre actividades clasificadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, y en el resto de actuaciones que habiliten para el ejercicio de actividades, o la instalación y funcionamiento de equipos y máquinas susceptibles de producir contaminación acústica.

En concreto, el artículo 18.2 de la ley establece que las administraciones públicas competentes asegurarán que se adopten todas las medidas adecuadas de prevención de la contaminación acústica y que no se supere ningún valor límite aplicable.

Asimismo, el Decreto 78/1999, de 27 de mayo, por el que se regula el régimen de protección contra la contaminación acústica de la Comunidad de Madrid, establece en su artículo 37: «Corresponde a los ayuntamientos o a la Comunidad de Madrid, en el ámbito de sus respectivas competencias, ejercer el control del cumplimiento de este decreto, exigir la adopción de medidas correctoras, señalar limitaciones, realizar cuantas inspecciones sean necesarias e imponer las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento, de conformidad con lo previsto en la legislación aplicable».

En el mismo sentido se pronuncia la Ordenanza municipal para la prevención del ruido de Móstoles cuando señala: «Corresponde al Ayuntamiento ejercer el control del cumplimiento de la presente ordenanza, exigir la adopción de las medidas correctoras necesarias, señalar las limitaciones, realizar cuantas inspecciones sean precisas y aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplirse lo ordenado».

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, y a la vista del contenido de los informes, ese Ayuntamiento no dispone de datos actualizados, ni parece que esté controlando efectivamente el cumplimiento de la normativa medioambiental, pese a las denuncias recibidas.

En este sentido, el hecho de que en el año 2009 el funcionamiento del limitador de decibelios fuera correcto o dieran resultados negativos las mediciones efectuadas en el domicilio del interesado y su vecino, o que en el año 2010 el nivel sonoro del extractor estuviera dentro de la normalidad, no garantiza que estos resultados se vayan a mantener en el tiempo y, sobre todo, no deja sin efecto la obligación de inspeccionar y realizar mediciones cuando se producen nuevas denuncias.

Por ello, ante una denuncia, no cabe admitir que el Ayuntamiento presuponga que la contaminación acústica se mantiene dentro de los límites de lo tolerable porque en el pasado así fue, sino que debe comprobarlo fehacientemente y asegurarse de que las actuales emisiones acústicas no exceden de los valores límites aplicables, máxime cuando está recibiendo numerosas y reiteradas denuncias en las que se afirma que se está incumpliendo la normativa ambiental. Es decir, sobre la base de la labor de vigilancia que tiene encomendada esa Administración está obligado a llevar a cabo las actuaciones precisas para garantizar la efectividad de las normas que regulan las emisiones acústicas, siempre que, de oficio, lo considere necesario y, mucho más si así se lo requiere un ciudadano.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, también he resuelto formular la siguiente recomendación:

«Que cuando ese Ayuntamiento reciba nuevas denuncias relativas a molestias por ruidos producidas por la actividad desarrollada en el bar de copas (...), ordene de forma inmediata a los servicios técnicos municipales girar visita de inspección y efectuar, tanto en el local como en el domicilio del denunciante, las mediciones necesarias para garantizar el cumplimiento de la normativa ambiental, de conformidad con lo

dispuesto en los artículos 18.2 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido; el artículo 37 del Decreto 78/1999, de 27 de mayo, por el que se regula el régimen de protección contra la contaminación acústica de la Comunidad de Madrid, y los artículos 1.3 y anexo I de la Ordenanza municipal de ruidos de ese municipio.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 21/2012, de 9 de febrero, formulada al Ayuntamiento de Orihuela (Alicante), para que se incrementen las exigencias ambientales y organizativas, especialmente las relativas a la contaminación acústica, control y vigilancia de los horarios, durante los distintos festejos (10020096). Aceptada.

Ha tenido entrada en esta Institución su informe (s/ref. salida n.º [...]), relativo a la queja arriba indicada, formulada por don (...).

Una vez analizado su contenido, considera esta Defensoría que lo afirmado por ese Ayuntamiento corrobora la denuncia que en su día hizo el interesado, en cuanto a la realización del concierto y el elevado nivel de ruido que ocasionaba.

Siendo esa corporación municipal la organizadora del evento a través de la Concejalía de Juventud, parece que no tuvo en cuenta las molestias que dicha celebración ocasionaba a los vecinos, aun cuando se tratara de un evento de carácter esporádico. En esta línea, debemos manifestar que debe ser ese Ayuntamiento el encargado de velar por el cumplimiento de la ley dentro de su municipio, y no el que la transgreda o ampare la transgresión de la norma, ni aun cuando fuera de forma puntual. Así, para esta Institución, eventos como el denunciado por el señor (...) dejan de ser algo puntual, para convertirse en algo que afecta de manera evidente a la vida cotidiana de los vecinos de la zona y requiere de ese Consistorio, además de una exhaustiva organización para minimizar los efectos, un control mayor sobre ciertas costumbres y usos cívicos, para evitar males que en otras circunstancias no aparecen. De esta forma, durante estas celebraciones ha de exigirse ser más estricto de lo normal en el cumplimiento de las normas elementales de convivencia, por lo que ese Ayuntamiento debe durante esos días intentar reducir el impacto de las fiestas y no acentuarlo.

Por eso, es preciso que ese Consistorio busque soluciones donde, aparte de establecerse horarios más racionales, existan unos límites a las emisiones sonoras, prohibiéndose especialmente los amplificadores de sonido, que ocasionan muchísimo ruido, en suma, que busque que los actos de las Fiestas dejen de suponer un perjuicio para quienes no desean participar en ellas.

Por otra parte, no hace falta decir que esta Defensoría califica positivamente el intento municipal de organizar fiestas pero procurando el menor número de inconvenientes a los vecinos, esto es, si es de sobra conocido que durante los días de fiestas se produce un nivel de ruido y de actividades muy superior al ordinario, entonces el nivel de prevención ha de ser proporcional y, también, coherentemente mayor.

En consecuencia, considerando que esa Corporación local debe procurar el bienestar de los vecinos en todo momento, lugar y ocasión, con la intención de progresar hacia una concepción de las fiestas adecuadas a la sociedad actual, esta Institución considera procedente, al amparo de la facultad conferida en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, formular la siguiente recomendación:

«Que por parte de ese Ayuntamiento se incrementen las exigencias ambientales y organizativas ante eventos que no son ordinarios, en los términos expuestos en el cuerpo del presente escrito. Asimismo, que al preparar las bases anuales de las fiestas se incluya en las licencias y resoluciones de adjudicación un condicionado ambiental sobre contaminación acústica, control y vigilancia de los horarios de inicio y finalización de los eventos musicales así como todo lo referido a garantizar el orden, la seguridad y la salubridad.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 22/2012, de 23 de febrero, formulada a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A., sobre el control del peso de envíos postales antes de su entrega al destinatario (10020581). Rechazada.

Mediante nuestro escrito de 14 de octubre de 2011 acusamos recibo del enviado por V. I. (salida 2714) con información sobre la queja formulada por don (...), y le comunicamos que, tras dar traslado a éste de su contenido, procedía suspender las actuaciones seguidas, hasta tanto comunicase a esta Institución las alegaciones que considerase oportunas en su defensa.

El problema suscitado en la presente queja es que el interesado no puede acreditar que los daños sufridos en el paquete postal exprés n.º (...) fuesen consecuencia de la actuación de Correos, que a su vez considera que la entrega del mismo se efectuó sin incidencia alguna.

No obstante ello, nos parece oportuno hacer algunas anotaciones a la posición de esa sociedad respecto de sus obligaciones con los contratantes de envíos como el que nos ocupa.

En ese sentido importa destacar que para que una Unidad de Reparto pueda afirmar la ausencia de incidencia alguna, si el servicio en cuestión se hubiese contratado y asegurado en base a un peso concreto, debe confirmarse que el peso del paquete contratado es el mismo que al momento de su entrega. Sin embargo, los paquetes no se pesan antes de su entrega según consta en los informes de esa sociedad.

Por ello, con el fin de evitar que en el futuro se produzcan incidencias como la surgida en la presente queja, quedando sin solución para el usuario, sería conveniente que en los casos en que la tarifa de los envíos se fija en función del peso de un paquete, se pudiese comprobar el mismo por las unidades de reparto, lo que evitaría problemas a los repartidores y reclamaciones que no pueden acreditar los hechos.

Pero ninguna de esas apreciaciones nos parecen un obstáculo para realizar a esa Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A., de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, la siguiente recomendación:

«Que se adopten las medidas oportunas para que cuando se contrate un servicio postal, cuya tarifa resulte de su peso, del que haya quedado constancia en el impreso oficial que lo acompaña, el mismo sea comprobado en las Unidades de Reparto antes de efectuar su entrega al destinatario, reflejándose en acta la operación y su resultado.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la ley.

Recomendación 23/2012, de 7 de marzo, formulada a la Secretaría General de Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, sobre el establecimiento de los plazos mínimos para que los alumnos universitarios puedan concurrir a la oferta de plazas de todas las universidades en las dos fases de admisión (10020161). Aceptada.

En enero del año 2011 se inició ante la Secretaría General de Universidades del entonces Ministerio de Educación una investigación de carácter general, acerca de la actual ausencia de coordinación de fechas en los procedimientos de admisión a las universidades, en la fase correspondiente a la convocatoria extraordinaria de las pruebas de acceso a la universidad, en relación con el inicio del curso académico (se adjunta una copia del escrito dirigido entonces por el Defensor del Pueblo al mencionado departamento).

Esta actuación tenía su origen en las dificultades puestas de manifiesto en las quejas que plantean los estudiantes que concurren cada curso académico a la segunda convocatoria de las pruebas de acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado en distintas universidades españolas, y que no pueden participar con normalidad en la segunda fase de adjudicación de plazas, o no pueden asistir a clase durante las primeras semanas del curso académico, como consecuencia de la descoordinación de fechas entre las distintas universidades.

Las dificultades que reflejaban las referidas quejas parten de la ausencia de criterios de aplicación general por todas las universidades, para el establecimiento de los plazos de celebración de la convocatoria extraordinaria de las pruebas de acceso, lo que provoca que en ocasiones los alumnos que participaron en esta convocatoria vean publicadas sus calificaciones cuando ya se encuentran cerrados los períodos para solicitar plaza en otras universidades, y en ocasiones comenzado el primer curso de los estudios en los que han sido admitidos.

Sobre esta cuestión el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, señala que son las universidades públicas las encargadas de organizar la prueba de acceso a la universidad y de hacer públicos los plazos y procedimientos para solicitar plaza en sus enseñanzas y centros en las fechas que determinen los órganos competentes de las comunidades autónomas, correspondiendo a la Conferencia General de Política Universitaria establecer procedimientos de coordinación entre ellas y, además, establecer unos plazos mínimos que permitan a los interesados concurrir a la oferta de todas las universidades (artículos 7 y 46).

Este mandato viene observándose cada año tan solo de manera parcial, dado que los plazos mínimos, que anualmente son fijados por la Conferencia General de Política Universitaria y publicados antes de la finalización del curso académico en el que se han de celebrar las pruebas, se refieren exclusivamente al período ordinario de matriculación que tiene lugar en el mes de julio, sin hacerse mención alguna al modo de proceder respecto al período extraordinario.

Así, la Resolución de 25 de marzo de 2011 de la Secretaría General de Universidades publicó el Acuerdo por el que se determinaron las fechas límite de preinscripción, de publicación de listas de admitidos y de inicio del período de matriculación a las que debían ajustarse las universidades públicas para el curso académico 2011-2012, y como en los años precedentes las fechas fijadas se refieren exclusivamente al procedimiento de la fase ordinaria, dejando así plena libertad a cada universidad para fijar los plazos de la fase extraordinaria y propiciando con ello nuevamente que la ausencia de coordinación entre los distintos calendarios de celebración de la segunda convocatoria de las pruebas y de los períodos de matriculación extraordinaria, que mayoritariamente se desarrollan durante el mes de septiembre, quedaran solapados con el inicio del curso académico universitario, actualmente adelantado en todas las universidades tras la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior, impidiendo de esta forma que los estudiantes puedan concurrir a la oferta de todas las universidades y obligándolos a iniciar el curso académico varias semanas después de haber comenzado para el resto de alumnos.

En el curso de esta investigación la Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación reconoció la necesidad, puesta de manifiesto por el Defensor del Pueblo, de impulsar las medidas necesarias para garantizar la armonización de los calendarios académicos, haciéndose en consecuencia expresa mención de esta problemática en la sesión de la Conferencia General de Política Universitaria celebrada el 24 de marzo de 2011, en la que el entonces ministro de Educación, en su calidad de presidente del mencionado órgano, se mostró partidario de una mayor racionalización del calendario escolar en la línea sugerida por esta Institución.

Pese al interés mostrado por el mencionado departamento ante esta iniciativa, que fue nuevamente defendida en la sesión de la Conferencia General de Política Universitaria que se celebró el 14 de julio de 2011, el único resultado obtenido durante el año 2011 se limitó al parecer a la creación de una Comisión de Trabajo que se encargaría de elaborar una propuesta de consenso para la armonización de fechas en los procedimientos de admisión en las universidades en la fase correspondiente a la convocatoria extraordinaria, y de los plazos para solicitar plaza en la segunda fase de admisión.

En lo que respecta a esta investigación de carácter general, debemos significar a V. I. que el Defensor del Pueblo permanece a la espera del informe solicitado en su momento al organismo entonces competente acerca de los resultados de las gestiones realizadas sobre este asunto, solicitud que se traslada ahora a esa Secretaría General de Universidades.

Junto a lo anterior, y en virtud de los datos ya recabados en el curso de esta investigación y conforme a lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta Institución, he resuelto dirigir el presente escrito a V. I. para que traslade a quien ostente en la actualidad la responsabilidad de continuar las labores que sobre esta cuestión han sido ya emprendidas a instancias del Defensor del Pueblo, la siguiente recomendación:

«Que con la suficiente antelación sean adoptadas cuantas medidas resulten precisas para que en los próximos procesos de admisión a los que se enfrenten los estudiantes para iniciar estudios en la universidad en el curso 2012-2013, se dé cumplimiento al deber que impone el artículo 46.2 del repetido Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, de establecer unos plazos mínimos que permitan a los interesados concurrir a la oferta de todas las universidades, tanto en la primera fase de admisión como en la segunda, y que a su vez se asuma la obligación legal atribuida por el artículo 42.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, de velar por que el procedimiento de admisión a los estudios universitarios de carácter oficial sea general, objetivo

y universal, tenga validez en todas las universidades y responda a criterios acordes con el espacio europeo de educación superior.»

Agradeciéndole de antemano la acogida que dispense a esta recomendación y a la espera del informe que sobre su aceptación ha de ser remitido, según prevé el ya citado artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981.

Recomendación 24/2012, de 7 de marzo, formulada a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sobre la constancia de los datos y documentos aportados por los ciudadanos para confeccionar la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en el Servicio de Cita Previa de la Agencia Tributaria (11010766). Rechazada.

Se ha recibido escrito de V. I., s/ref.: (...), en el que emite informe relacionado con la queja número 11010766, formulada ante esta Institución por don (...), en el que se indica que las alegaciones del interesado fueron desestimadas porque no puso la diligencia necesaria en el cumplimiento de sus obligaciones al dejar de declarar una parte de las retribuciones del trabajo.

El artículo 179 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, dispone que las personas físicas podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción tributaria cuando resulten responsables de los mismos.

Sin embargo, le recordamos que el interesado modificó el borrador que le había sido remitido tras ser asesorado por el personal del Servicio de Cita Previa de esa Agencia Tributaria. Por ello, sorprende a esta Institución que esa agencia siga considerando que el señor (...) no actuó con la diligencia necesaria, cuando su actuación se ajustó a lo indicado por su personal. *A contrario sensu*, parece desprenderse de su informe que el interesado habría actuado diligentemente si se hubiera apartado de las indicaciones de la persona que le atendió que, a su vez, consultó en su momento a sus superiores.

Tal y como dispone el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias, la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean administrativas en general o tributarias en particular, pues el ejercicio del ius puniendi en sus diversas manifestaciones está condicionado por el artículo 24.2 de la Constitución al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio, en el que puedan defenderse las propias posiciones. En tal sentido, el derecho a la presunción de inocencia comporta que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada, que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio.

Por lo que respecta al funcionamiento del Servicio de Cita Previa, hay que tener en cuenta que los ciudadanos acuden a ese servicio por su desconocimiento en materia tributaria, y confían en que su personal está suficientemente cualificado para esta función y, por tanto, les orientará adecuadamente sobre la tributación de sus rendimientos. Ello conlleva que confirmen el borrador elaborado en dicho servicio sin tener constancia, en muchas ocasiones, de los errores de los que adolece.

El problema radica en que la gestión del impuesto se traslada a los ciudadanos, a pesar de la carencia de conocimientos de la mayoría de ellos en materia tributaria. Por ello, se dirigen a esta Institución numerosos contribuyentes que no alcanzan a comprender por qué se ven inmersos en expedientes sancionadores cuando el error ha sido cometido por el personal de esa Agencia Tributaria, lo que provoca una grave situación de inseguridad jurídica.

Ya en el año 2007 se formuló una Recomendación para que se incluyera un impreso en el que constara toda la información y documentación facilitada por los contribuyentes, la cual fue rechazada, a pesar de que el hecho de que no pueda quedar constancia de la información proporcionada por los ciudadanos produce una merma de la seguridad jurídica que ha de presidir las relaciones con la Administración tributaria, tal y como se desprende de las quejas que remiten los ciudadanos.

Por todo lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procede formular la siguiente sugerencia:

«Que se anule la sanción tributaria impuesta a don (...), al no ser responsable de la infracción tributaria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 179 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, puesto que actuó con la diligencia necesaria, pero no fue correctamente asesorado por el personal de la Agencia Tributaria.»

Adicionalmente, y en relación con el expediente de referencia, y también de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, se realiza la siguiente recomendación:

«Que se adopten las medidas oportunas para que quede constancia de los datos y documentos aportados por los ciudadanos, con el fin de incrementar la seguridad jurídica de los contribuyentes y evitar la imposición de sanciones tributarias en aquellos supuestos en los que se haya actuado con buena fe y diligentemente.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de estas sugerencia y recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarlas, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación número 25/2012, de 7 de marzo, formulada a la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sobre la modificación de la normativa reguladora de la deducción autonómica por cantidades invertidas en el alquiler de vivienda habitual, de tal forma que quede garantizado el derecho de los arrendatarios a aplicar la citada deducción (11012998). Rechazada.

Se ha recibido su escrito en el que emite informe relacionado con la queja número 11012998, formulada ante esta Institución por don (...).

En el mismo nos informan de la normativa reguladora del depósito de fianzas, según la cual corresponde la obligación del depósito al arrendador, siendo la acreditación de la constitución de dicho depósito uno de los requisitos indispensables para tener derecho a la aplicación de la deducción por alquiler de la vivienda habitual.

El problema radica en que si el arrendador finalmente no deposita dicha fianza el arrendatario sufre un perjuicio sin tener responsabilidad al respecto, vulnerándose el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 9.3 de la Constitución española, que es un principio informador de todo el ordenamiento jurídico.

Los ciudadanos no deben soportar las consecuencias negativas de la actuación de un tercero, puesto que no existe una relación de causalidad entre su actuación y el perjuicio que sufren al perder el derecho a la deducción por alquiler de la vivienda habitual.

En consecuencia, no parece aceptable que sin existir una forma prevista para que el arrendatario pueda depositar la fianza en caso de que el arrendador no lo haga, tenga que perder el derecho a la deducción a consecuencia del incumplimiento del propietario.

Además, el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recoge el derecho de los ciudadanos a que se les facilite el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Es por ello que deberían adoptarse medidas que garanticen los derechos de los arrendatarios, tal y como se han adoptado en otras comunidades autónomas, modificando la exigencia del requisito de depósito de fianza.

Por consiguiente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, procede formular la siguiente recomendación:

«Que se modifique la normativa reguladora de la deducción autonómica por cantidades invertidas en el alquiler de vivienda habitual, de tal forma que quede garantizado el derecho de los arrendatarios a aplicar la citada deducción, con independencia de la actuación de los arrendadores, bien eliminando la exigencia de acreditar la constitución del depósito obligatorio de la fianza, o bien permitiendo a los inquilinos que sean ellos los que procedan al depósito de dicha fianza.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 26/2012, de 7 de marzo, formulada al Instituto Social de las Fuerzas Armadas del Ministerio de Defensa, sobre la notificación directa a los beneficiarios del Instituto Social de las Fuerzas Armadas de las variaciones que se produzcan en la cobertura que tienen otorgada (11019683). Aceptada.

Esta Institución agradece su informe (s/ref.: registro de salida...), en relación con la queja formulada por doña (...), registrada con el número arriba indicado.

Analizado su contenido, hemos estimado necesario realizar una serie de consideraciones al respecto.

En el citado informe se pone de manifiesto que, efectuado un cruce informático entre las bases de datos del Instituto Social de las Fuerzas Armadas y de la Tesorería General de la Seguridad Social, resultó acreditado que la interesada figuraba de alta desde el día 21 de noviembre de 2007 y en situación de «activo» en el régimen general de la Seguridad Social, por lo que se acordó su baja en dicho régimen especial el 27 de noviembre de 2007, al no reunir el requisito exigible de no tener derecho «por título distinto» a la prestación de asistencia sanitaria, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 del Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, en relación con el artículo 2.3.c) del Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre, sobre prestaciones y ordenación de servicios médicos en el ámbito de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, legislación vigente en el momento de su baja.

Sin cuestionar el fondo del asunto, pues en efecto concurría en la interesada una duplicidad de asistencia sanitaria no permitida por la norma, sin embargo, y según se desprende de los documentos que se acompañan al referido informe, la resolución de baja en el régimen especial de las Fuerzas Armadas se comunicó, el 10 de diciembre de 2007, al titular del derecho, cónyuge de la beneficiaria, de quien se encontraba separada de hecho hacía años, lo cual podría haber impedido el oportuno conocimiento de la señora (...) de su situación ante el Instituto Social de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, mediante escrito remitido a la interesada el 19 de julio de 2011, en el que se le reclama el abono de determinada cantidad por la utilización desde el 27 de noviembre de 2007 y hasta el mes de mayo de 2011 de los servicios sanitarios de ese organismo, se le notifica textualmente: «Como usted bien sabe, desde el 28 de noviembre de 2007 se encuentra de baja como beneficiaria de ISFAS. En cambio, observamos que a pesar de ello, ha venido utilizando desde esa fecha y en reiteradas ocasiones la tarjeta sanitaria para acceder a los servicios sanitarios».

Sobre este aspecto, destaca que en el citado escrito se afirma con rotundidad que la interesada tenía conocimiento desde que se dictó la resolución de baja de que no podía emplear tales servicios, algo que podría no haber llegado a su conocimiento, dada su situación conyugal en aquel momento, pues la resolución de baja se notificó al titular causante del derecho y no a la propia interesada que era a quien se le daba de baja en su afiliación a este régimen especial.

En este sentido, el hecho de que las notificaciones de las altas, bajas u otras variaciones de las situaciones que se puedan producir en relación con la cobertura otorgada por este régimen especial a los beneficiarios, condición que se define en el artículo 52 del Real Decreto 1726/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento general de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, se hagan exclusivamente a los titulares causantes del derecho, como se desprende de la Instrucción 4B0/03899/2009, de 3 de marzo, sobre el campo de aplicación de régimen especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y régimen de afiliación al ISFAS, puede dar lugar a situaciones como la plasmada en este supuesto en las que la insuficiente comunicación entre titulares y beneficiarios impide a estos últimos conocer las vicisitudes que se produzcan en relación con el régimen de cobertura que tienen otorgado.

Sobre la base de las argumentaciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, se ha resuelto formularle la siguiente recomendación:

«Que se adopten las medidas oportunas para que se notifique directamente a los beneficiarios las variaciones que puedan producirse en la cobertura que tienen otorgada a través de ese régimen especial, y así poder tener un conocimiento directo de las mismas, sin tener que depender necesariamente de que el titular causante del derecho voluntariamente se las comunique.»

Al hilo de lo anterior, no es hasta el 18 de julio de 2011 cuando se recuerda directamente a la interesada, como se afirma en el último párrafo de su informe, por la Delegación de Navarra, a través de conversación telefónica, su situación de baja en ese régimen especial y la posibilidad de solicitar nuevamente su alta siempre que reuniera los requisitos exigidos, siendo posteriormente, a través del escrito antes referido

de 19 de julio de 2011 remitido a su domicilio, cuando se le reclama el abono de los servicios a los que ha tenido acceso.

De lo inmediatamente expresado parece desprenderse que no ha habido una adecuada gestión por parte de los servicios de ese organismo pues, a pesar de estar dada de baja en ese régimen especial, ha podido utilizar durante casi cuatro años tanto la correspondiente tarjeta como los pertinentes servicios sanitarios sin que, en ningún momento antes de las fechas citadas, se le informara por ninguno de los servicios a los que tuvo acceso que ya no tenía la condición de beneficiaria para acceder a tal asistencia.

En consecuencia, a juicio de esta Institución, esa Administración militar ha de reparar en que una deficiente coordinación de los servicios administrativos y la falta de intercambio de información entre los mismos, como ha ocurrido en el presente supuesto, al permitir a la señora (...) sin impedimento alguno el acceso a la asistencia sanitaria aun estando de baja como beneficiaria, ha generado en la interesada la legítima confianza de que estaba ejerciendo el derecho que estimaba que le correspondía cuando, realmente, no era así.

En este sentido, el artículo 103.1 de la Constitución preceptúa que la Administración Pública actúe de acuerdo con el principio de coordinación, lo cual es reiterado en el artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por ello, el Defensor del Pueblo debe insistir ante ese Instituto Social de las Fuerzas Armadas en que la coordinación entre dependencias de un mismo órgano administrativo es esencial para asegurar a los ciudadanos que el derecho que ejercen es legítimo y acorde con la norma, con base a los principios recogidos en la citada Ley 30/1992, como una acción esencial en el desarrollo de la actividad administrativa sobre la base de los principios de buena fe, transparencia y seguridad jurídica que deben regir las relaciones de los administrados con la Administración.

A tenor de las argumentaciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, se ha resuelto formularle el siguiente recordatorio de deberes legales:

«Que se impartan las instrucciones oportunas para que, entre sus órganos dependientes y servicios, se adopten las necesarias medidas de coordinación para el ejercicio de su actividad que eviten, como ha sucedido en el presente supuesto, que el deficiente intercambio de información entre ellos impida a sus titulares y beneficiarios conocer y obtener con certeza los beneficios de los que pueden ser acreedores.»

Por último, y teniendo en cuenta las argumentaciones expuestas, solicitamos la remisión de un informe sobre las previsiones con respecto a que la interesada deba soportar el abono de la cantidad reclamada pues, como ha quedado expuesto, a lo largo de estos años no se le ha impedido el acceso a la cobertura de este régimen especial, generando en la interesada la legítima confianza de estar ejerciendo un derecho que estimaba que le correspondía.

Agradeciéndole la remisión a esta Institución del preceptivo informe, así como de la aceptación de la recomendación y el recordatorio de deberes legales o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarlos, de conformidad con los artículos 18, 28 y 30 de la indicada Ley Orgánica 3/1981.

Recomendación 27/2012, de 7 de marzo, formulada al Servicio Murciano de Salud de la Región de Murcia, sobre los criterios de funcionamiento de la Bolsa de Empleo (11020012). Aceptada.

Esta Institución agradece su informe (s/ref. salida...), en relación con la queja formulada por don (...), registrada con el número arriba indicado.

Analizado su contenido, y sin perjuicio de estimar que, como esa Administración anuncia, transcurrido un tiempo prudencial desde la emisión del informe, se haya resuelto expresamente en el sentido que se entendiera oportuno el recurso formulado, lo que constituía el objeto central de la queja, se estima necesario analizar la información adicional que acompaña a este tema, relativa a la tardanza en la resolución de los recursos administrativos, circunstancia apreciada en otras quejas tramitadas ante esa Administración sanitaria, de forma reiterada.

Como se expresa en su comunicación, la dilatación en la resolución administrativa de las reclamaciones y recursos responde a varios factores fundamentalmente relacionados con la gestión ordinaria de las bolsas de trabajo de cada categoría profesional.

Sobre esa base se alude al apreciable número de aspirantes que integran aquellos listados, que supera la cifra de 150.000 personas, siendo 40.000 los candidatos que integran la bolsa de la categoría de celador. A esta significativa suma hay que añadir que la valoración anual de los méritos de los aspirantes presentados hasta el 31 de octubre, son objeto de resolución pública, también de forma anual, en el mes de mayo.

Esto genera que frente a esas nuevas posibles puntuaciones se interpongan los correspondientes recursos de alzada ante esa Dirección Gerencia, estimándose en un número aproximado que ronda las mil actuaciones de reclamación en las que ha de valorarse jurídicamente la argumentación contenida en los recursos, operación para la cual se cuenta con medios humanos limitados, desembocando en la tardía resolución de esas impugnaciones que no se producen dentro del plazo establecido legalmente en el artículo 115.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Partiendo de estas premisas, si bien esta Institución comprende que tales razonamientos y circunstancias conlleven un retraso en la actividad de la unidad, resulta igualmente posible considerar que una actividad administrativa eficaz no puede ignorar los efectos que acarrea el análisis de esa repetida situación.

Con esto se quiere decir que al tratarse de una actividad de carácter estructural, puesto que obedece a unas condiciones previamente establecidas en función de la propia operatividad de la bolsa de empleo, en fechas en las que también es conocedora de esa mayor labor en la resolución de las impugnaciones, detectar la debilidad en esas actuaciones debe derivar en la mejora del servicio a prestar de forma que se vea reforzada en medios humanos, puntualmente y de forma programada, la unidad sobre la que recae la competencia y resolución de esos recursos o, en su caso, la habilitación de otra posible solución mediante otra fórmula en la que se encomiende la gestión periódicamente sin que sea preciso el incremento de personal, para tratar de paliar la lentitud en la resolución.

Pero es que además, a ese conocimiento del ciclo de mayor actividad administrativa no cabe imputarle la merma en las garantías que el ordenamiento jurídico establece en la resolución, en plazo, de los recursos formulados, de forma que pueda cumplirse el principio de eficacia que rige la actuación de la Administración recogido en el artículo 103.1 de la Constitución.

Sobre la base de las argumentaciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, se ha resuelto formularle la siguiente recomendación:

«Que por ese Servicio de Salud se arbitren las medidas necesarias para reforzar en medios humanos la unidad competente en la resolución de los recursos e impugnaciones generados por la bolsa de empleo, de forma que se dé cumplimiento al plazo de resolución de los recursos administrativos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con el principio de eficacia del artículo 103.1 de la Constitución.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la indicada Ley Orgánica 3/1981.

Recomendación 28/2012, de 7 de marzo, formulada a la Subsecretaría del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, sobre las normas para la realización de transferencias y cesiones de derechos a prima y para el acceso a las reservas nacionales respecto a los productores de ovino y caprino (10002004). Aceptada.

Nos ponemos en contacto con V. I. en relación con el escrito remitido por la Secretaría General Técnica del entonces Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (s/rf...), al que se adjunta el informe elaborado con motivo de la queja número 10002004, formulada ante esta Institución por don (...).

En el mismo, el abogado del Estado concluye que el artículo 14.1.c) del Real Decreto 1839/1997, de 5 de diciembre, por el que se establecen normas para la realización de transferencias y cesiones de derechos a primas y para el acceso a las reservas nacionales respecto a los productores de ovino y caprino y de los que mantienen vacas nodrizas, no genera inseguridad jurídica, pero que si siguieran

suscitándose dudas sobre el alcance del precepto, podría dársele nueva redacción con motivo de una futura revisión del citado real decreto.

Esta Institución considera que dicho precepto debe ser modificado con el fin de garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos. En esta línea, el Tribunal Constitucional dispone en reiterada jurisprudencia que los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos exigen que la norma sea clara para que los ciudadanos sepan a qué atenerse ante la misma. En este orden de exigencias no cabe subestimar la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas.

El Tribunal Constitucional considera inexcusable el esfuerzo del legislador, tanto estatal como autonómico, por alumbrar una normativa abarcable y comprensible para la mayoría de los ciudadanos a los que va dirigida; puesto que una legislación confusa, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia.

El citado artículo 14.1.c) del Real Decreto 1839/1997, de 5 de diciembre, señala expresamente «... haber obtenido, en alguno de los dos años anteriores a la fecha de la solicitud de los derechos, alguna ayuda oficial...», pero desde ese Ministerio se considera que hace referencia únicamente a las ayudas que se haya resuelto conceder en ese periodo de tiempo, no las que se hayan efectivamente recibido. Interpretación que puede generar gran confusión en los ciudadanos, siendo prueba de ello la presente queja, así como las afirmaciones vertidas en su informe.

Por todo lo expuesto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, procede formular la siguiente recomendación:

«Que si a efectos de lo previsto en el artículo 14.1.c) del Real Decreto 1839/1997, de 5 de diciembre, por el que se establecen normas para la realización de transferencias y cesiones de derechos a primas y para el acceso a las reservas nacionales respecto a los productores de ovino y caprino y de los que mantienen vacas nodrizas, la intención del legislador es que únicamente se tengan en cuenta las ayudas que se haya resuelto conceder en el plazo de los dos años anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, y no las que efectivamente se hayan recibido; se proceda a la modificación de la redacción de dicho artículo para aclarar esta cuestión, con el fin de garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 29/2012, de 7 de marzo, formulada a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, para que se constate que las devoluciones que esta efectúa se realicen en una cuenta del obligado tributario o de su representante legal autorizado (11017982). Rechazada.

Se ha recibido escrito de esa Dirección General, s/ref.: (...), en el que emite informe relacionado con la queja número 11017982, formulada ante esta Institución por don (...), en el que concluyen que cuando las devoluciones se efectúen en la cuenta consignada en la autoliquidación mediante la cual se inicia el procedimiento de devolución, la AEAT no está obligada a emitir una nueva devolución, y deberá ser el contribuyente quien exija al perceptor de la misma el reintegro de la cantidad obtenida indebidamente por la vía jurisdiccional civil.

Asimismo, consideran que de lo dispuesto en el artículo 132.1 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, no puede resultar una obligación para la Administración de comprobar, en todo caso, que el interesado haya consignado una cuenta que él mismo o su representante legal tengan abierta en una entidad de crédito.

Sorprende a esta Institución el criterio que mantiene esa Agencia Tributaria a la hora de interpretar la normativa vigente, puesto que si bien se caracteriza generalmente por su rigidez e inflexibilidad en detrimento de los intereses de los ciudadanos; cuando se trata de sus propias obligaciones la laxitud deviene la nota predominante en su interpretación.

Le recordamos que según lo previsto en el artículo 12 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, las normas tributarias deben interpretarse con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 3 del Código Civil. Dicho artículo dispone que las normas deben interpretarse según el sentido propio de sus palabras.

En este sentido, el apartado 1 del citado artículo 132 es muy claro cuando dispone que el pago de la cantidad a devolver se realizará mediante transferencia bancaria o mediante cheque cruzado a la cuenta que el obligado tributario o su representante legal autorizado tengan abierta en una entidad de crédito.

En consecuencia, teniendo en cuenta que la Administración debe estar al servicio de los ciudadanos, y que tal y como se establece en el artículo 31 de la Constitución española, nuestro sistema tributario debe ser un sistema justo, corresponde a esa Administración adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de este requisito en aras a garantizar la observancia del principio de legalidad que debe presidir en todo caso la actuación de la Administración Pública.

Por lo que se refiere a la devolución al interesado del importe que le corresponde, le recordamos que el citado artículo 132 dispone en su apartado 3 que cuando en la ejecución de las devoluciones se hubiese producido algún error material, de hecho o aritmético, la entidad de crédito retrocederá, en su caso, el importe procedente a la Administración tributaria ordenante o bien se exigirá directamente al perceptor su reintegro.

Esta Institución considera que no es admisible la solución propuesta al interesado de acudir a la vía jurisdiccional civil para exigir al perceptor de la devolución el reintegro de la cantidad obtenida indebidamente, teniendo en cuenta los perjuicios que ello conlleva para el interesado, y que esa Agencia dispone de medios más que suficientes para obtener la devolución del importe abonado incorrectamente, por lo que dicha cantidad le debe ser ingresada con independencia de las actuaciones que se realicen contra el tercero, en este caso, la compañía (...).

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procede formular la siguiente sugerencia:

«Que se proceda a la devolución al interesado del importe que le corresponde en concepto del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ejercicio 2009, más los correspondientes intereses de demora, en una cuenta bancaria de su titularidad.»

Adicionalmente, y en relación con el expediente de referencia, y también de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, se realiza la siguiente recomendación:

«Que se adopten las medidas oportunas para que desde la Agencia Estatal de Administración Tributaria se compruebe que las devoluciones que proceda realizar se efectúen en una cuenta que el obligado tributario o su representante legal autorizado tengan abierta en una entidad de crédito, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 132.1 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de estas sugerencia y recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarlas, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 30/2012, de 8 de marzo, formulada a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sobre la modificación de la redacción de la diligencia de embargo de la renta arrendaticia, los mecanismos establecidos para proceder al pago, así como las consecuencias de su incumplimiento (11021226). Rechazada.

Se ha recibido escrito de esa Dirección General, s/ref. (...), en el que emite informe relacionado con la investigación de oficio, registrada con el número 11021226, iniciada por esta Institución sobre la comunicación a los inquilinos del embargo de los derechos arrendaticios para saldar las deudas que tienen sus caseros con el Estado.

Por lo que se refiere a la primera de las medidas propuestas, relativa al formato de la carta remitida a los ciudadanos, se indica en su informe que se redoblarán los esfuerzos para intentar simplificar dicho documento, en la medida de lo posible, cuando el destinatario del mismo sea una persona física.

Esta Institución confía en que esa Agencia Tributaria, que cuenta con personal sumamente cualificado, podrá, fácilmente, sin gran esfuerzo, redactar un escrito claro, razonado y accesible, con el fin de que los ciudadanos alcancen a comprender el motivo por el que se les remite una carta en la que se les comunica el embargo del importe que deben abonar por el alquiler a los arrendadores.

Respecto al pago de dicho importe, si bien se informa de la posibilidad de realizar el mismo telemáticamente e incluso telefónicamente, es preciso señalar que los trámites deben realizarse cada mes, lo que perjudica a la mayoría de los inquilinos que con carácter habitual realizan el pago de los derechos arrendaticios mediante transferencia bancaria automática. Es por ello que desde esta Institución se estima que debería permitirse a los arrendatarios la transferencia bancaria, con el fin de facilitarles el ejercicio de sus obligaciones de la forma que les resulte menos gravosa, de conformidad con lo previsto en el artículo 34.1.k) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Por último, en relación a las consecuencias del incumplimiento de la orden de embargo, se alega que se incluyen las mismas en la diligencia de embargo para que su receptor esté informado de la trascendencia del acto y de las responsabilidades en que puede incurrir en caso de incumplimiento, debido a su relación con esa Agencia Tributaria en virtud de la diligencia de embargo recibida; con independencia de las relaciones internas entre arrendador y arrendatario que se registrarán por el título contractual y por la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

Por consiguiente, el inquilino puede incurrir en responsabilidad en el caso en que incumpla el requerimiento tributario respecto a la orden de embargo, no facilitando la información solicitada o procediendo al pago de la renta al arrendador en lugar de a esa Agencia Tributaria.

Pero, dado que las relaciones internas entre arrendador y arrendatario se rigen por el contrato firmado entre ambos y por la citada Ley de arrendamientos urbanos, el impago de la renta de arrendamiento propiamente dicha tendrá las consecuencias previstas en el contrato o en la ley, pero en ningún caso podrá conllevar sanciones tributarias. Como ya se señaló en nuestra anterior comunicación, tanto el artículo 27 de la Ley de Arrendamientos Urbanos como el 1124 del Código Civil establecen que el arrendador podrá elegir entre exigir el cumplimiento de la obligación o resolver el contrato; no pudiendo intervenir en este ámbito esa Agencia Tributaria, al tratarse de relaciones internas entre particulares, y de un contrato de alquiler que el inquilino en ningún momento ha firmado con la Administración tributaria.

Por todo lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, procede formular la siguiente recomendación:

«Que se remita a los ciudadanos un escrito en el que se explique claramente el procedimiento de pago de la renta arrendaticia, que se permita a los inquilinos el pago de dicha renta mediante transferencia bancaria, y que se especifiquen las consecuencias del incumplimiento del requerimiento, aclarando que el incumplimiento del pago de la renta en sí se ajustará a lo dispuesto en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, y a lo estipulado en el contrato.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 31/2012, de 9 de marzo, formulada a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, sobre la captación, extracción y conservación de las grabaciones de las cámaras de seguridad en el ámbito penitenciario (10003360). Pendiente.

Esta Institución, en fecha 22 de marzo de 2100, remitió el escrito que a continuación se reproduce, relativo al expediente registrado con el número de referencia arriba indicado.

«Que la investigación interna efectuada para esclarecer las circunstancias del fallecimiento de don (...), el día 15 de enero de 2010 en el patio n.º 7 del departamento de aislamiento del Centro Penitenciario de Albocàsser (Castelló/Castellón), y la eventual existencia de responsabilidad en los funcionarios actuantes, ha concluido con la exoneración de los mismos.

Con independencia de la apreciación de la existencia o no de una actuación correcta de los funcionarios intervinientes, interesa a esta Institución en este momento fijarse en un aspecto que estimamos relevante, cual es la aparente inexistencia de un protocolo de recuperación de imagen de las cámaras de las grabaciones tomadas por las cámaras de videovigilancia en los soportes en que quedan almacenadas.

El informe que nos ha sido remitido pone de relieve que la localización de las grabaciones correspondientes a las cámaras 19 y 20 del día 15 de enero de 2010, fue efectuada al momento de ser instruida la información reservada pero no con carácter inmediato al óbito, como parece razonable que estuviera establecido si existiera un protocolo normalizado al efecto.

Este hecho, que estimamos posiblemente carezca de trascendencia para la apreciación de responsabilidad disciplinaria, sí abona la tesis mantenida por esta Institución de que resulta necesario que en los centros penitenciarios exista un protocolo normalizado de actuación en materia de recuperación de grabaciones de los videos obtenidos por los sistemas de videovigilancia.

Por otra parte, llama nuestra atención que en un centro moderno como el de Castellón los equipos de grabación y almacenamiento de imágenes presentan unas características como las puestas de relieve en su escrito y que a la postre han impedido a esa Administración disponer de las grabaciones correspondientes a las cámaras 19 y 20 del patio n.º 7 del departamento de aislamiento en el momento en que se produjo el suicidio del interno don (...), el día 15 de enero de 2010.

Para finalizar se ha de reconocer la celeridad con que fue instruida la Información Reservada a la que nos venimos refiriendo, pues habiéndose producido el fatal hecho el día 15 de enero, once días después, ya estaba disponible el informe de la inspección correspondiente.»

En el último informe remitido por esa Administración se nos participa que los sistemas de grabación de videovigilancia existentes en los diferentes centros penitenciarios son muy diversos y de tecnología muy heterogénea, asimismo, la funcionalidad de estos resulta también muy variada. Por lo tanto, el proceso para poner en marcha un protocolo normalizado de actuación en materia de recuperación de grabaciones, tal y como sugiere esta Institución, conllevaría un riguroso estudio individualizado de todos y cada uno de los sistemas existentes; sus características, su uso, sus tiempos de almacenamiento, etc., y en base a ello, determinar un procedimiento normalizado que pudiera ser útil y de aplicación para la globalidad de los establecimientos penitenciarios.

En consecuencia y dada la importancia que esta Institución concede a la disponibilidad, conservación y extracción protocolizada de las grabaciones de las cámaras de video de los sistemas de videovigilancia de los centros penitenciarios, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, hemos considerado conveniente formular a V. I. la siguiente recomendación:

«Que se proceda a realizar un estudio detallado de la situación existente en cada uno de los centros penitenciarios gestionados por esa Administración de cara a disponer de los datos necesarios para proceder de forma escalonada a la protocolización de la captación, extracción y conservación de las grabaciones de las cámaras de seguridad de los centros penitenciarios gestionados por esa Administración.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. I. y agradeciéndole la preceptiva respuesta.

Recomendación 32/2012, de 13 de marzo, formulada al Ayuntamiento de Guadalajara, sobre la convivencia ciudadana en espacio público, especialmente en lo que se refiere a la aplicación de sanciones cuando se comprueban conductas inadecuadas (11004723). Aceptada.

Se acusa recibo a su atento escrito, en el que nos contesta a la queja planteada por don (...) y registrada con el número arriba indicado.

En relación con lo informado, esta Institución efectivamente comprueba que ese Ayuntamiento ha dado respuesta, en la medida en que las disponibilidades del servicio de la Policía Local lo ha permitido, a los requerimientos de actuación efectuados por el señor (...) cuando ha observado conductas contrarias a las permitidas por las ordenanzas municipales que resultan de aplicación en ese municipio y, de forma específica, en la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Guadalajara. En este sentido, se comprueba que por escrito de fecha 3 de febrero de 2011 se dio respuesta a lo planteado por el interesado en torno a esta cuestión.

Ahora bien, también es cierto que esta Institución estima, a la vista de la documentación gráfica aportada por el interesado sobre la situación del parque en cuestión, y de sus alegaciones formuladas a lo largo de la tramitación de la presente queja, que ese Ayuntamiento no ha agotado las posibilidades que su propia normativa municipal le ofrece para erradicar actitudes contrarias a la convivencia ciudadana, realizando una aplicación rigurosa de la citada ordenanza cada vez que el ciudadano en cuestión ha ejercido su derecho y obligación, previsto en el artículo 53 de la Ordenanza, de formular las correspondientes denuncias ciudadanas.

En este sentido y como ese Ayuntamiento conoce, el citado artículo 53 prevé: «Sin perjuicio de la existencia de otros interesados aparte del presunto infractor, cualquier persona, en cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 45, puede presentar denuncias para poner en conocimiento del Ayuntamiento la existencia de un determinado hecho que pueda ser constitutivo de una infracción de lo establecido en esta Ordenanza.

Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan, el relato de los hechos que pudieran constituir infracción, la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de las personas presuntamente responsables».

Si bien es cierto que el contenido de alguna de las denuncias formuladas por el señor (...) versaban sobre la práctica del botellón en el citado parque, y que *sensu stricto*, como expresa ese Ayuntamiento en el escrito dirigido al compareciente con fecha 3 de febrero de 2011, dicha práctica era aislada y no podía conceptuarse como botellón, al no causarse molestias por la acción de consumo y no existir una concentración de personas, sin embargo el interesado ha puesto en conocimiento de esa Administración otra serie de conductas o hechos que sí tienen cabida en los supuestos de hecho contemplados por la norma.

Así, en concreto, el señor (...) hacía referencia a que en época estival, algunas de las personas se encontraban con menores que deambulaban desnudos por el parque donde realizaban sus necesidades fisiológicas y donde supuestamente podrían estar ejerciendo la mendicidad.

En relación con dicho extremo, la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Guadalajara, en su artículo 23, contempla que se tiende a proteger a las personas que se encuentran en Guadalajara frente a conductas que adoptan formas de mendicidad insistente, intrusiva o agresiva, así como organizada, sea ésta directa o encubierta bajo prestación de pequeños servicios no solicitados, o cualquier otra fórmula equivalente, así como frente a cualquier otra forma de mendicidad que, directa o indirectamente, utilice a menores como reclamo o estos acompañen a la persona que ejerce esa actividad.

Por su parte, el artículo 28 establece las normas de conducta prohibiendo hacer necesidades fisiológicas, como defecar u orinar en cualquiera de los espacios definidos en el artículo 3 de esta ordenanza, como ámbito de aplicación objetiva de la misma, salvo las instalaciones o elementos que estén destinados especialmente a la realización de tales necesidades.

Igualmente, queda especialmente prohibida la conducta descrita en el apartado anterior cuando se realice en espacios de concurrida afluencia de personas o frecuentados por menores, o cuando se haga en monumentos o edificios catalogados o protegidos.

Teniendo en cuenta que algunas de las personas que suelen encontrarse en este espacio público pudieran tener la condición de drogodependientes, la Ordenanza contempla que cuando se trate de personas en situación de exclusión social, será de aplicación lo previsto en el apartado correspondiente de esta Ordenanza, es decir, las medidas de carácter social establecidas en el artículo 54 de la misma, consistentes en un completo régimen de actuación de los servicios sociales municipales para atender este tipo de situaciones.

Así, cuando el presunto responsable del incumplimiento de la Ordenanza sea indigente o presente otras carencias o necesidades de asistencia social o de atención médica especiales o urgentes, los agentes de la autoridad que intervengan le informarán de la posibilidad de acudir a los servicios sociales o médicos correspondientes y del lugar concreto en el que puede hacerlo.

En aquellos casos especialmente graves o urgentes, y con el único objeto de que la persona pueda recibir efectivamente y lo antes posible la atención social o médica requerida, los agentes de la autoridad u otros servicios competentes podrán acompañarla a los mencionados servicios.

Asimismo, siempre que sea posible, los servicios municipales intentarán contactar con la familia de la persona afectada para informarle de la situación y circunstancias en las que ha sido encontrada en el espacio público.

Inmediatamente después de haber practicado estas diligencias, en caso de que las mismas hubieran sido llevadas a cabo por agentes de la autoridad, estos informarán sobre ellas a los servicios municipales correspondientes, con la finalidad de que adopten las medidas oportunas y, si procede, hagan su seguimiento o, en su caso, pongan el asunto en conocimiento de la autoridad o Administración competente.

Todo lo anteriormente expresado pone de relieve la importancia de la actuación inspectora y sancionadora de la Administración, a la vez que también la preventiva y socializadora de las personas que se encuentren en situación de exclusión social.

Como claramente se establece en la exposición de motivos de esta normativa municipal, la misma se basa en el «reconocimiento del derecho de todos a comportarse libremente en los espacios públicos y a ser respetados en su libertad; pero, por otro lado, también, en la necesidad de que todos asumamos determinados deberes de convivencia y de respeto a la libertad, la dignidad y los derechos reconocidos a los demás, así como al mantenimiento del espacio público en condiciones adecuadas. Y, todo ello, además, siendo conscientes de que, para el logro de estos objetivos, no basta con el ejercicio, por parte de la autoridad municipal, de la potestad sancionadora, que en ocasiones también es necesario, sino que es preciso, también, que el Ayuntamiento lleve a cabo las correspondientes actividades de fomento y de prestación social necesarias para promover los valores de convivencia y el civismo en la ciudad y para atender convenientemente a las personas que lo puedan necesitar».

En consecuencia, valorando, asimismo, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, la conveniencia de formular a V. I. la siguiente recomendación:

«Que en aplicación de las disposiciones contenidas en la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Guadalajara, y en cuanto otra normativa sectorial resulte de aplicación, ese Ayuntamiento, para la adecuada ordenación de las relaciones sociales de convivencia de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, realice las actuaciones necesarias para el fomento de la convivencia ciudadana y el civismo, aplicando las sanciones pertinentes en caso de comprobarse la realización de conductas inadecuadas y contrarias a la misma, que conduzcan a la desaparición de las molestias denunciadas por el interesado y a un uso racional y respetuoso para todos los vecinos del espacio público en cuestión.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. I. y en espera de la preceptiva respuesta.

Recomendación 33/2012, de 14 de marzo, formulada a la Consejería de Justicia y Bienestar Social de la Comunitat Valenciana, para que se incremente la plantilla de personal del Registro Civil de Denia (Alacant/ Alicante) (10015040). Pendiente.

Se acusa recibo a su atento escrito (s/ref.: [...]), en el que nos contesta a la queja planteada por don (...) y doña (...), y registrada con el número arriba indicado.

En dicho informe se comunica que se reiteran en su informe de fecha 20 de enero de 2011, en el sentido de que esa Consejería, dentro de sus competencias y teniendo en cuenta los actuales ajustes presupuestarios, ha tomado las medidas oportunas para intentar dar respuesta a las peticiones de los ciudadanos en relación con el funcionamiento de los registros civiles.

No obstante, se ha de llamar la atención sobre el hecho de que desde 1992 no se han producido incrementos de plantilla, según su propia información, y que las medidas de refuerzo se han limitado a dos prolongaciones de jornada del mismo personal. Lo que explica que los tiempos de tramitación sigan siendo insufribles para los ciudadanos, con las consiguientes limitaciones graves para el ejercicio de todos aquellos derechos y libertades que presupongan la realización de una inscripción en dicho Registro, que siguen requiriendo más de dos años de espera.

Si bien es cierto que la situación actual es de restricción presupuestaria, no lo es menos que los recortes no pueden afectar por igual a todas las necesidades de gasto, y que lo referente a la celeridad en la práctica de las inscripciones es y debe ser prioritaria porque de ella depende la efectividad del respeto de derechos fundamentales, a diferencia de lo que ocurre con otras partidas presupuestarias, en las que tal incidencia no se da.

En virtud de tales consideraciones, esta Institución, en atención a lo establecido en el artículo 30.1 de nuestra ley orgánica reguladora, ha estimado procedente formular a V. E. la siguiente recomendación:

«Que se incremente la plantilla de personal del Registro Civil de Denia (Alacant/Alicante) en modo proporcional al incremento de población y nuevas necesidades del servicio experimentado en dicha población desde 1992.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. E. y en espera de la preceptiva respuesta.

Recomendación 34/2012, de 14 de marzo, formulada al Ayuntamiento de Vigo (Pontevedra), sobre la modificación de la ordenanza del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, para fraccionar las liquidaciones cuando existan varios cotitulares debidamente inscritos con su coeficiente de participación en el Catastro Inmobiliario (08006322). Rechazada.

Se ha recibido su escrito (s/rf.: expte. [...]; registro de salida [...]), en relación con la queja formulada por don (...), que fue registrada en esta Institución con el número arriba indicado, en el que manifiesta que de acuerdo con el artículo 4.1 de la Ordenanza fiscal reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, «... Aunque concurren varias titularidades catastrales en un mismo bien inmueble, el sujeto pasivo será único: quien figure con esta condición en el Fichero de remisión del Padrón Catastral anual...», y añaden que en el mismo sentido se pronuncia la ordenanza fiscal general del Ayuntamiento de Vigo en su artículo 20.4: «... En relación a cada hecho imponible, el sujeto pasivo obligado al pago de la deuda tributaria será único aun cuando concurrieran varias titularidades de derechos sobre un mismo objeto tributario».

Atendiendo a esta regulación concluyen que no es posible modificar la emisión de recibos del impuesto sobre bienes inmuebles de la finca objeto de esta queja, a pesar de que los titulares catastrales están debidamente inscritos con su cuota de participación en dicho registro.

En primer lugar hay que referirse al artículo 63 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales cuando establece que son sujetos pasivos del impuesto sobre bienes inmuebles, a título de contribuyentes, las personas naturales y jurídicas y las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley General Tributaria, que ostenten la titularidad del derecho que, en cada caso, sea constitutivo del hecho imponible del impuesto.

Por su parte, de acuerdo con el tenor literal del artículo 64.1 del mismo texto legal, y respecto de la responsabilidad solidaria de los cotitulares de los bienes inmuebles, estos responden de acuerdo con sus respectivas participaciones según los términos del artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, si están inscritos de tal modo en el Catastro Inmobiliario, y de no estar inscritos, se les exigirá por partes iguales.

El citado artículo 35.4 establece: «Tendrán la consideración de obligados tributarios, en las leyes en que así se establezca, las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado susceptibles de imposición». El mismo artículo, en su punto sexto, añade que la concurrencia de varios obligados tributarios en un mismo presupuesto de una obligación determinará que queden solidariamente obligados frente a la Administración tributaria al cumplimiento de todas las prestaciones, salvo que por ley se disponga expresamente otra cosa. Y continúa diciendo que serán las leyes las que podrán establecer otros supuestos de solidaridad diferentes a los que aquí se recogen.

Por último, el mismo artículo en su punto 6 establece: «Cuando la Administración sólo conozca la identidad de un titular practicará y notificará las liquidaciones tributarias a nombre del mismo, quien vendrá obligado a satisfacerlas si no solicita su división. A tal efecto, para que proceda la división será indispensable que el solicitante facilite los datos personales y el domicilio de los restantes obligados al pago, así como la proporción en que cada uno de ellos participe en el dominio o derecho transmitido».

Por tanto, y debido a que la Administración conoce los datos de los titulares y su participación en el bien y que se ha solicitado su división, no se encuentra obstáculo para que el Concello de Vigo mantenga la regulación de las ordenanzas que cita, ya que estas, como reglamentos que son, no pueden contravenir lo establecido en una norma de rango superior, ni mucho menos extender previsiones en materia de gestión que las vulneren, por mucho que esa regulación facilite la gestión tributaria. Lo contrario sería incurrir en un defecto de regulación ultra vires, con las consecuencias de nulidad que lo acompañan.

Se ha de señalar además que el artículo 42.1.b) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, dispone respecto de la responsabilidad de la deuda tributaria que los cotitulares de las entidades a que se refiere el apartado 4 del artículo 34 de la ley, lo serán en proporción a sus respectivas participaciones sobre las obligaciones tributarias materiales.

También conviene citar el Código Civil que en el artículo 392, dedicado a la comunidad de bienes, estipula que hay comunidad cuando la propiedad de una cosa o de un derecho pertenece pro indiviso a varias personas. Lo que supone que los copropietarios pueden optar entre constituir una comunidad de bienes y por tanto pasar a ser una de las entidades que recoge el artículo 35.4 de la Ley General Tributaria, y que sería como tal entidad la propietaria del inmueble y sujeto pasivo de los impuestos correspondientes, o bien compartir, simplemente, el derecho de propiedad sin obligación de constituir ningún tipo de entidad, en cuyo caso, los copropietarios del bien pasan a ser sujetos pasivos del impuesto sobre bienes inmuebles, quedando solidariamente obligados frente a la Administración tributaria.

Por ello, y de acuerdo con los artículos 61 y 63 citados del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, es evidente que todos los cotitulares del derecho de propiedad sobre el bien inmueble son sujetos pasivos del impuesto sobre bienes inmuebles, aunque exista un único hecho imponible, encajando en la previsión del artículo 35.6 de la LGT, que permite la división de la cuota tributaria a solicitud de los contribuyentes, y considerando que, además, los diferentes titulares constan debidamente inscritos con sus respectivas cuotas de propiedad y datos personales para su identificación en el Catastro Inmobiliario que da origen al padrón del impuesto.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procede formular la siguiente recomendación:

«Que en aplicación del principio de reserva de ley, y con respeto a los artículos 35 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y 61 y 63 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se modifiquen el artículo 20.4 de la Ordenanza Fiscal General del Ayuntamiento de Vigo y el artículo 4.1 de la Ordenanza fiscal reguladora del impuesto sobre bienes inmuebles de ese Ayuntamiento, permitiendo que existan tantos sujetos pasivos como cotitulares existan de un bien inmueble.»

Practicada la modificación recomendada procede, además, formular la siguiente sugerencia:

«Que tras modificar las ordenanzas fiscales señaladas, se proceda a emitir tantos recibos del impuesto sobre bienes inmuebles por la fincas correspondientes a las referencias catastrales (...) y (...), por el porcentaje de participación de sus respectivos titulares, de acuerdo con la información obrante en el Catastro Inmobiliario, tal y como ha sido solicitado por el interesado.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de estas recomendación y sugerencia o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarlas, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 35/2012, de 14 de marzo, formulada a la Dirección General del Catastro del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, para la mejora del servicio que los ciudadanos reciben de la actuación de la citada dirección general (12004824). Pendiente.

Se acompaña a este escrito un estudio realizado sobre «La realidad catastral en España». Este trabajo se centra en el funcionamiento del Catastro Inmobiliario desde la perspectiva de sus relaciones con los ciudadanos y la razón para su realización se encuentra en la transformación operada en el mismo, ya que en el pasado inmediato era prácticamente un censo de bienes inmuebles que fijaba un valor administrativo para cada uno con una finalidad únicamente fiscal, sin embargo hace unos años ha dejado esta misión para convertirse en un registro de inmuebles multifuncional, en el que las fincas están valoradas según mercado y cuyo mantenimiento exige la colaboración activa de los ciudadanos y otras instituciones, para lo cual se ha dotado a esa Administración de medios materiales y facultades que no siempre se ejercen con las debidas garantías.

La nueva situación, así como el proceso para llegar a ella ha tenido reflejo en las quejas que se presentan en el Defensor del Pueblo, en los últimos informes a las Cortes Generales y, en particular, desde la promulgación del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, se han recogido numerosas quejas que ponen de manifiesto las dificultades que encuentran los ciudadanos cuando utilizan los servicios de esa Dirección General del Catastro y los órganos dependientes. No hay que olvidar que esta Institución tiene como misión, según lo dispuesto en el artículo 54 de la Constitución española, desarrollado en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, velar por la defensa de los derechos y libertades contenidos en el Título I de la CE, a cuyo fin supervisa la actuación de las Administraciones públicas. Entre los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos se encuentra el derecho a un sistema tributario justo, así como el deber de contribuir en función de la capacidad económica de cada uno. Precisamente, este artículo 31 expresa los principios que se han de predicar del sistema tributario en su conjunto. A ello hay que añadir, la obligación de las Administraciones públicas de servir con objetividad al interés general y el sometimiento pleno a todo el ordenamiento jurídico.

Tal y como señala la exposición de motivos de la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario, «La historia del Catastro discurre pareja al nacimiento y evolución del Estado moderno, y sus momentos de mayor o menor significación han sido, generalmente, un eco nítido de las distintas situaciones que ha atravesado la Hacienda pública». Esta referencia se repite posteriormente en la exposición de motivos del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, con lo que queda claramente plasmada la significación y servicio eminentemente fiscal del Catastro. Aunque esta función tributaria ha propiciado su desarrollo y evolución, tanto en sus orígenes históricos como en el presente, no es este el único objetivo que pretende el Catastro, pues hoy constituye la mayor base de datos de información territorial gráfica y económica que existe, ya que se alimenta de la información que obligatoriamente tienen que suministrar los ciudadanos, profesionales y demás entidades públicas y privadas. Hay que tener en consideración que el Catastro cuenta con un soporte gráfico de todo el suelo tanto rústico como urbano, en el que figuran representadas todas las parcelas constando superficies y linderos, además recoge la valoración que se asigna al suelo y al vuelo, así como los usos y titulares de los inmuebles.

Esta evolución, desde una organización de carácter fundamentalmente censal a la actual, ha transformado y propiciado su carácter técnico que sirve a la gestión y control de la fiscalidad inmobiliaria, que se utiliza para la aplicación de los principios constitucionales de generalidad y justicia tributaria, pero que también se usa para la gestión o el control de subvenciones comunitarias, nacionales, autonómicas y locales. Además se ha convertido en una fuente de información, control y gestión del territorio, de políticas agrícolas y de infraestructuras y actuaciones urbanísticas. De hecho, la paulatina incorporación de la información gráfica y de identificación catastral de las causas se solapa con algunas de las funciones que tradicionalmente se atribuían al Registro de la Propiedad.

Para efectuar este trabajo, como sin duda conoce, se han visitado las Gerencias Territoriales del Catastro de Ávila en Castilla y León; Badajoz en Extremadura; Toledo y Guadalajara en Castilla-La Mancha; Alicante/Alacant, Castellón de la Plana/Castelló de la Plana y Valencia/València en la Generalitat Valenciana; A Coruña y Pontevedra en Galicia; Huesca y Teruel en Aragón; Palma de Mallorca en las Illes Balears; Tenerife y Gran Canaria en Canarias; Córdoba, Málaga, Cádiz y Almería en Andalucía; Lleida, Tarragona y Girona en Cataluña, y Ceuta. Las visitas se han desarrollado con normalidad, incluso cuando el personal de la Institución se ha presentado en la sede sin avisar previamente, también hay que señalar que la colaboración ha sido buena en todo momento, salvo con alguna rara excepción. Se han usado los datos contenidos en las quejas y se han elaborado 51 cuestionarios que han sido respondidos por cada una de las Gerencias, que en general han contestado con prontitud salvo en los casos de Girona, Lleida y Tarragona, que no han respondido hasta recibir un requerimiento recordando el deber de colaboración con esta Institución establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo; y en el caso de Almería y Ceuta que hubo que efectuar un segundo requerimiento para conseguir la información solicitada, es más la visita a estas dos Gerencias obedece a la ausencia de respuesta a los escritos enviados y únicamente tras realizar la misma se consiguió la colaboración, sin que haya supuesto una actitud entorpecedora. Entre otras cuestiones la Gerencia de Ceuta no cuenta con un Gerente desde hace tiempo, por hallarse de baja médica.

El envío de los cuestionarios a las distintas Gerencias estaba encaminado a obtener una idea de su situación y necesidades desde su propia perspectiva, dando visibilidad a los problemas concretos de cada

una, sin embargo ello no se ha conseguido en todos los extremos planteados pues muchas de las preguntas no han sido contestadas por ellas directamente sino por esa Dirección General del Catastro. No obstante hay que señalar que ni los datos ni las cuestiones tratadas son exhaustivos, pero sí nos han permitido llegar a unas conclusiones concretas sobre el funcionamiento del Catastro, los problemas actualmente existentes y proponer algunas soluciones a los mismos.

No ha sido posible visitar todas las Gerencias como sería deseable, pero el tiempo y los recursos impiden abordar un proyecto de esa naturaleza. En principio la elección de las visitas ha sido aleatoria, pero no se ha dejado de ir a aquellas Gerencias que por razones concretas presentan, a juicio de esta Institución, una problemática particular.

El trabajo se centra en el funcionamiento del Catastro Inmobiliario, tanto desde la dotación de medios materiales y humanos, como del cumplimiento de los objetivos que marca la Ley, sin olvidar las garantías que han de seguir los procedimientos tributarios que aplica para el logro de sus fines, todo ello desde la perspectiva de las relaciones con los ciudadanos.

Las conclusiones de todo lo actuado se encuentran a lo largo del texto del estudio y se finaliza haciendo uso de la facultad conferida por los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo con las siguientes recomendaciones, que consideramos ayudarían a contribuir a un mejor funcionamiento y mayor respeto de los derechos de los ciudadanos y las garantías de los mismos a través de los procedimientos.

Recomendaciones

Recomendaciones generales:

«a) Es preciso emprender una labor divulgativa del servicio que el Catastro presta o puede prestar a los ciudadanos, además de adoptar una política reforzada de información ciudadana al igual que la seguida por otros órganos administrativos, ayudando a conocer a los ciudadanos las actuaciones que se siguen por el Catastro que puedan ser de su interés por afectar a sus derechos.

b) El amplio proyecto iniciado por el Catastro y la multitud de funciones y competencias adquiridas no van aparejados con los recursos que tiene, por ello debería reflexionar sobre la oportunidad de ralentizar su transformación e ir desarrollando dicho proyecto de forma más pausada y sobre todo con el debido respeto a los principios y garantías que la Constitución impone a la Administración Pública, pues en caso contrario no estaría legitimada su labor. En momentos de escasez no se trata de hacer lo mismo rebajando la calidad del resultado al contar con menos recursos, sino de prescindir de lo innecesario y seguir más despacio sin renunciar al objetivo.

c) Por razones de técnica legislativa y de seguridad jurídica, de acuerdo con el artículo 9.3 CE, se recomienda que las modificaciones legislativas que tengan como finalidad algún cambio en la normativa catastral se adopten en el seno de un texto legal que tenga relación con la materia, pues la práctica seguida de aprovechar cualquier ley para introducir las mismas dificulta su conocimiento por parte de sus destinatarios.»

Recomendaciones sobre personal:

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

b) Las enfermedades de larga duración, así como las bajas por maternidad y paternidad deben ser sustituidas, ello no supone un coste adicional para la Administración Pública. Es imposible que una plantilla ya de por sí ajustada pueda hacer frente al trabajo de los ausentes, en caso contrario se estaría poniendo en evidencia la contingencia de ese personal. Esta situación adquiere mayor importancia cuando se trata de personal cualificado cuya ausencia puede hacer resentir el trabajo de la Gerencia.

c) También sería conveniente que se estableciesen incentivos para que los destinos que no son solicitados tuvieran algún atractivo para los funcionarios.

d) Un problema constantemente denunciado por las Gerencias es el relativo a la falta de permanencia del personal de nuevo ingreso en los destinos asignados, por lo que en aras de amortizar la inversión en formación realizada por las mismas sería conveniente establecer un tiempo de permanencia obligatoria,

lo que beneficiaría a la Gerencia y al funcionario en su adaptación tras la formación recibida para el puesto de trabajo concreto a ocupar.

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

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

Recomendaciones sobre el funcionamiento de las oficinas:

«a) A la vista de la experiencia sobre el servicio de atención telefónico es importante que en cada oficina del Catastro, aunque no sea con carácter exclusivo, haya un funcionario que se dedique a la atención telefónica del público.

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

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

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

e) Dada la cantidad de sujetos que tienen acceso a los datos considerados protegidos se recomienda el establecimiento de los filtros y cautelas necesarios para que el derecho reconocido en el artículo 18 CE sea absolutamente respetado y se cumplan los requisitos que se exigen para la disposición de datos en general y, en particular, cuando se trata de algún organismo público, de acuerdo con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Esta preocupación por la protección de datos personales se acrecienta cuando los servicios son prestados a través de empresas privadas en cuyos convenios se deben introducir las cláusulas más restrictivas posibles, pues los ciudadanos no desean que sus datos sean cedidos y así nos lo han hecho saber en alguna ocasión.

f) Se recomienda la adopción de forma inmediata de las medidas precisas en la Sede Electrónica del Catastro para que no se pueda acceder a través de la misma a actos administrativos que aún no han sido adoptados, ni notificados a las personas interesadas en el procedimiento. Este problema no es sólo una cuestión de las aplicaciones informáticas, sino que afecta a los derechos y garantías de los ciudadanos, por lo que debería haberse corregido nada más detectarse y no esperar a los nuevos programas.

Los avances tecnológicos han supuesto que el Catastro pueda ser más eficaz y eficiente pero el fin no justifica los medios, así los procedimientos son requisito de validez de los actos y los actos al margen de los mismos son nulos de pleno derecho. Por ello son absolutamente imprescindibles esas medidas a fin de respetar los principios del artículo 103 y 105 CE junto con todo el ordenamiento jurídico aplicable, ya que lo contrario legitima la vía de hecho como proceder administrativo.

g) La justificación existente para autorizar la destrucción de documentación y el contenido de los archivos se encuentra en la posibilidad de guardar la documentación pública, sobre todo la de carácter probatorio, en otro tipo de soportes. Dado que los archivos del Catastro se encuentran digitalizados «en su mayoría» se recomienda la aprobación de un plan de digitalización de toda la documentación catastral y, mientras tanto, que no se proceda a la destrucción de la misma, o como mínimo que se adopten las cautelas necesarias para la conservación de la documentación de carácter probatorio, teniendo en cuenta que las acciones civiles tienen un período de prescripción amplio, sobre todo las referidas a la herencia.

Esta cuestión adquiere mayor importancia en los casos en que no se ha guardado la numeración del catastro anterior de los polígonos y parcelas, porque sin los antecedentes es mucho más difícil reconstruir el tracto de la titularidad.

h) En línea con lo anterior y con la finalidad añadida de que los certificados catastrales respondan a la función encomendada al Catastro, debería constar en los mismos el título mediante el cual se adquirió la condición de titular catastral, bastaría con la indicación del documento público o privado, su referencia o si ha sido por asignación, alguna indicación del origen de la misma. Esto se lograría tomando nota de este hecho en la ficha catastral del inmueble, ya que cuando se ha solicitado desde esta Institución ese dato en muchas ocasiones no se ha podido responder al mismo. Con ello en el certificado se adoptarían las garantías suficientes para que su uso no pudiera desvirtuar el fin de la inclusión de las fincas en el Catastro. Pues para dar fe de los títulos y de las cargas está el Registro de la Propiedad.

i) Que en lugar de abordar constantemente modificaciones normativas se dé cumplimiento a las ya existentes como en materia de coordinación sucede con el Real Decreto 1030/1980, de 3 de mayo, de Coordinación del Topográfico Parcelario con el Registro de la Propiedad. De tal forma que, los expedientes administrativos relativos a fincas coordinadas deberán tomar como base de la actuación de que se trate, los datos resultantes de la coordinación, a efectos de producir la triple coincidencia catastral, registral y fiscal en cuanto a los datos físicos y titulares de las fincas.»

Recomendaciones sobre la tramitación de los procedimientos catastrales:

«a) La primera recomendación y aún a riesgo de ser repetitivos hace referencia a que los actos y resoluciones del Catastro se adopten en el seno de un procedimiento administrativo con todas las garantías y a que cuando se tomen decisiones de carácter técnico respecto a la herramienta a utilizar por el Catastro se comprenda que es sólo una herramienta al servicio de dicho procedimiento, así que la persona encargada de desarrollar el soporte técnico esté debidamente asesorada por quien comprenda la magnitud de las consecuencias jurídicas.

b) La mayoría de los procedimientos de incorporación, cuando se efectúan mediante comunicaciones o en el cumplimiento de convenios de colaboración, se realizan por medios telemáticos, sin control directo por parte de los funcionarios de Catastro, ya que se producen mediante volcado de ficheros electrónicos, por lo que se recomienda el establecimiento de algún tipo de procedimiento de verificación por parte del Catastro o, de no ser posible, que se regule la responsabilidad que a cada sujeto interviniente en el procedimiento de incorporación le corresponde. En este punto habría que plantearse si es el momento adecuado para que los datos catastrales, a través de la exigencia de aportación de la certificación catastral, adquieran la importancia que se les ha concedido. Para que la presunción de veracidad que se otorga a los mismos esté respaldada por ellos, habría que ser más diligente en la comprobación de lo que se inscribe, ya que las disfunciones detectadas son una merma de garantías para el ciudadano.

El hecho de que la Dirección General del Catastro no reconozca la realidad no implica que no suceda y lo que debería hacerse en los casos como el denunciado en la Gerencia Territorial del Catastro de Las Palmas es corregir el error cometido y no permitir que sus efectos permanezcan en el tiempo.

c) Las dilaciones en los procedimientos son comunes en todas las Gerencias, por lo que se han de adoptar las medidas suficientes para acortar los tiempos intentando ajustarlos a la norma. En este aspecto el ciudadano no ve reciprocidad entre las obligaciones que pesan sobre él y la respuesta de la Administración, máxime cuando existen directrices de la Dirección General del Catastro de comenzar a incoar procedimientos sancionadores.

El uso del silencio administrativo como técnica de actuación en los procedimientos sometidos ante las diferentes Gerencias no puede ser nunca utilizado como facultad por la Administración, sino como una excepción a su obligación legal de resolver, cuestión que se sigue presentando con excesiva frecuencia en las quejas recibidas, así se recuerda a las Gerencias y Subgerencias que de acuerdo con el artículo 103 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria tienen la obligación de resolver expresamente todos los procedimientos.

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

e) Se debe observar especial cuidado en la incorporación de bienes inmuebles a favor de quien no tiene título para ello, con el objeto de que la práctica seguida por el Ayuntamiento de Miranda de Ebro

(Burgos) de no corregir el error cometido por Catastro en la asignación de la titularidad catastral de bienes que no le pertenecían, no se haga de forma extendida, pues se obliga a sus legítimos dueños a instar un procedimiento administrativo incluso judicial, incurrir en gastos y molestias, amén de soportar la carga de probar la destrucción de la presunción de veracidad con que cuentan los datos catastrales.

f) Según dispone el artículo 12.3 TRLCI, coincidiendo con el artículo 103.3 LGT, los actos que resulten de los procedimientos de incorporación al Catastro deben ser motivados con referencia a los hechos y fundamentos de derecho correspondientes. A pesar de este pronunciamiento lo cierto es que numerosas quejas versan sobre la ininteligibilidad de los actos del Catastro, que deberían ser más claros para que la motivación fuese real.

En materia de motivación de los actos no sólo hay que recomendar que se cumpla la norma en los procedimientos de incorporación, sino que resulta fundamental que los actos de valoración sean motivados de forma que sean comprensibles para los destinatarios, pues lo contrario causa indefensión a los ciudadanos ya que difícilmente van a poder rebatir los argumentos dados por la Administración si estos no están claros. La aplicación aritmética de una fórmula no es una explicación de la misma sino que habrá que indicar los conceptos que la componen, de forma que queden justificadas las decisiones adoptadas, la ausencia de motivación puede causar indefensión en el sentido sentado por la doctrina jurisprudencial. Esta recomendación fundamentalmente tiene importancia en los actos de notificación de la valoración individual.

g) El procedimiento de subsanación de discrepancias merece mención separada en cuanto a las recomendaciones que se van a efectuar sobre el mismo, ello no quiere decir que no deba participar de las mejoras que se puedan introducir en el resto de procedimientos. Así se recomienda:

La modificación del artículo 18 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario en los siguientes extremos:

1) Que el inicio del procedimiento pueda ser también a instancia de parte, lo que obligaría a la Administración a resolver razonando todas las alegaciones aportadas por los ciudadanos, subsidiariamente que se motiven individualmente las causas por las que se entiende que los hechos alegados por los interesados no desvirtúan la veracidad de los datos catastrales cuando no se acuerda el inicio del procedimiento. En este punto conviene ser especialmente diligentes en la comprobación de las mismas pues la experiencia demuestra que tras la intervención de esta Institución muchos procedimientos de subsanación de discrepancias se solucionan.

2) Con el fin de agilizar la tramitación del procedimiento y optimizar el tiempo, los requerimientos de aportación de documentación precisos para su tramitación se deberían hacer al interesado desde el momento en que se insta el mismo, sin esperar al acuerdo de inicio, pues ello conlleva un retraso evitable.

3) Cuando la Administración en aras de simplificar los trámites solicita a los ciudadanos que insten la rectificación de las lindes de sus fincas que aporten el consentimiento de los titulares catastrales colindantes, se debe indicar en ese requerimiento el carácter voluntario de dicha aportación y la finalidad de la misma, que no es otra que facilitar la tramitación, por lo que para el cumplimiento del fin se deberían incluir los nombres y direcciones de los titulares colindantes cuyo consentimiento se solicita, ya que se trata de suplir el principio de audiencia a través de la actuación de los particulares.

4) Modificación de la eficacia de las resoluciones del procedimiento de subsanación de discrepancias al momento en que se introdujeron los datos erróneamente en la base de datos catastral o al menos que se reconozca el carácter retroactivo de las mismas al momento en que se presenta la instancia por el interesado.

5) Con carácter subsidiario que se dicte una circular clarificando las diferencias entre el procedimiento de subsanación de discrepancias y el de rectificación de errores materiales regulado en el artículo 220 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en el entendimiento de que cualquier modificación relativa al valor, salvo raras excepciones, será siempre responsabilidad de la Administración pues los ciudadanos no calculan el valor catastral de sus inmuebles.

6) La nueva regulación del procedimiento de subsanación de discrepancias, todavía es más permisiva en los tiempos de tramitación que la anterior, ya que si el procedimiento no se ha resuelto a los seis meses desde el acuerdo de inicio procede su caducidad, pero la Administración puede en cualquier momento de oficio iniciar el mismo lo que equivale a que no tiene que contraerse a un tiempo de tramitación.

h) Que se vuelquen los esfuerzos de la inspección en la investigación de las fincas actualmente sin titular, pues ello significa que no tributan. En caso contrario, pertenecen a la Hacienda pública quien está obligada a defender el interés general.

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

Cualquier modificación de lindes y cabidas adoptada por la Administración se ha de llevar a cabo con todas las garantías del artículo 18.3 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

j) Entre los derechos de los ciudadanos reconocidos en la Constitución está el derecho a un sistema tributario justo basado en el principio de contribución en relación con la capacidad económica de cada uno, que además tiene que ser actual, es decir, tiene que existir capacidad de pago. La asignación del valor catastral a los bienes inmuebles implica el reconocimiento de la capacidad económica a sus titulares y los ciudadanos sólo pueden oponerse al mismo mediante recurso acompañado de medios técnicos y dictámenes periciales, con el coste que ello supone. A continuación se señalan los aspectos del procedimiento de valoración catastral que se apartan de dichos principios, que deberían hacer reflexionar sobre su modificación o al menos introducir los cambios suficientes que aproximen el concepto de valor catastral, con la aplicación fundamentalmente fiscal que va a tener, al sistema tributario justo.

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

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

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

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

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

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

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

8) La aplicación de valores de mercado a las viviendas de protección oficial, cuyo precio máximo de venta se encuentra administrativamente limitado, motiva un número considerable de quejas, por lo que se recomienda la modificación del modelo 902N estableciendo un hueco para señalar esta circunstancia e indicando la documentación acreditativa de la calificación que se deba aportar, además de la posibilidad

de que fuera suficiente la declaración de la existencia de la calificación y fuera el propio Catastro quien comprobara su veracidad.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de estas recomendaciones o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarlas, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 36/2012, de 14 de marzo, formulada a la Secretaría de Estado de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, para la mejora del servicio que los ciudadanos reciben de la actuación de la Dirección General del Catastro (12004826). Pendiente.

Se acompaña a este escrito un estudio realizado sobre «La realidad catastral en España». Este trabajo se centra en el funcionamiento del Catastro Inmobiliario desde la perspectiva de sus relaciones con los ciudadanos y la razón para su realización se encuentra en la transformación que ha sufrido el mismo. En el pasado inmediato el Catastro era prácticamente un censo de bienes inmuebles que fijaba un valor administrativo para cada uno con una finalidad únicamente fiscal, sin embargo hace unos años ha dejado esta misión para convertirse en un registro de inmuebles multifuncional en el que las fincas están valoradas según mercado y cuyo mantenimiento exige la colaboración activa de los ciudadanos y otras instituciones, para lo cual se ha dotado a la Administración responsable del mismo de medios materiales y facultades que no siempre se ejercen con las debidas garantías.

La nueva situación, así como el proceso para llegar a ella ha tenido reflejo en las quejas que se dirigen en el Defensor del Pueblo, en los últimos informes presentados a las Cortes Generales y, en particular, desde la promulgación del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, se han recogido numerosas quejas que ponen de manifiesto las dificultades que encuentran los ciudadanos cuando utilizan los servicios de la Dirección General del Catastro y los órganos dependientes de la misma. No hay que olvidar que esta Institución tiene como misión, según lo dispuesto en el artículo 54 de la Constitución española, desarrollado en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, velar por la defensa de los derechos y libertades contenidos en el Título I de la CE, a cuyo fin supervisa la actuación de las administraciones públicas. Entre los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos se encuentra el derecho a un sistema tributario justo, así como el deber de contribuir en función de la capacidad económica de cada uno. Precisamente, este artículo 31 expresa los principios que se han de predicar del sistema tributario en su conjunto. A ello hay que añadir, la obligación de las Administraciones públicas de servir con objetividad al interés general y el sometimiento pleno a todo el ordenamiento jurídico.

Tal y como señala la exposición de motivos de la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario «La historia del Catastro discurre pareja al nacimiento y evolución del Estado moderno, y sus momentos de mayor o menor significación han sido, generalmente, un eco nítido de las distintas situaciones que ha atravesado la Hacienda pública». Esta referencia se repite posteriormente en la exposición de motivos del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, con lo que queda claramente plasmada la significación y servicio eminentemente fiscal del Catastro. Aunque esta función tributaria ha propiciado su desarrollo y evolución, tanto en sus orígenes históricos como en el presente, no es este el único objetivo que pretende el Catastro, pues hoy constituye la mayor base de datos de información territorial gráfica y económica que existe, ya que se alimenta de la información que obligatoriamente tienen que suministrar los ciudadanos, profesionales y demás entidades públicas y privadas. Hay que tener en consideración que el Catastro cuenta con un soporte gráfico de todo el suelo tanto rústico como urbano, en el que figuran representadas todas las parcelas constando superficies y linderos, además recoge la valoración que se asigna al suelo y al vuelo, así como los usos y titulares de los inmuebles.

Esta evolución, desde una organización de carácter fundamentalmente censal a la actual, ha transformado y propiciado su carácter técnico que sirve a la gestión y control de la fiscalidad inmobiliaria, que se utiliza para la aplicación de los principios constitucionales de generalidad y justicia tributaria, pero que también se utiliza para la gestión o el control de subvenciones comunitarias, nacionales, autonómicas y locales. Además, se ha convertido en una fuente de información, control y gestión del territorio, de políticas agrícolas y de infraestructuras y actuaciones urbanísticas. De hecho, la paulatina incorporación

de la información gráfica y de identificación catastral de las causas se solapa con algunas de las funciones que tradicionalmente se atribuían al Registro de la Propiedad.

Desde el principio del siglo XVIII, con la reforma de la Hacienda pública efectuada por los Borbones tras la guerra de sucesión, el Estado ha pretendido un control gráfico y jurídico del territorio con una finalidad recaudatoria, pero no es hasta el presente siglo en que se consigue un verdadero registro actualizado como una consecuencia directa del uso de las nuevas tecnologías. Evidentemente lo que en el siglo XIX suponía un proceso lento y costoso hoy se puede hacer casi de forma instantánea. Ahora bien, no hay que olvidarse de que el Catastro refleja el derecho de propiedad y asigna capacidad económica a los ciudadanos, que no sólo se utiliza en materia tributaria sino que sus datos sirven a otros fines extrafiscales. Precisamente porque de los datos catastrales derivan derechos y obligaciones, todas las decisiones se han de adoptar en el seno de un procedimiento con las debidas garantías.

A partir de finales del siglo XX y comienzos del presente siglo se ha venido produciendo una expansión del Catastro, seguramente surgida con motivo del gran negocio inmobiliario que ha existido en España durante este período, pero ese dinamismo difícil de controlar ha provocado que numerosos ciudadanos se dirigieran a esta Defensoría exponiendo los problemas que, a su juicio, les había ocasionado el Catastro por la inclusión, modificación o actualización de los datos inscritos en el mismo. Como consecuencia de la acción del Catastro estas personas se han encontrado inmersas en un procedimiento administrativo, cuando estos datos catastrales que, resultan fundamentales para el control de los inmuebles, los tributos y fines asociados a estos por parte de la Administración Pública, no son considerados necesarios por parte de los ciudadanos. La transformación del Catastro, junto con los datos que puede recoger, así como su tratamiento, las consecuencias de las valoraciones de los bienes inmuebles y el desarrollo de los diferentes procedimientos administrativos tributarios que tramita son el origen del estudio con el que se pretende contribuir a mejorar las relaciones entre el Catastro y los ciudadanos.

Para efectuar este trabajo se han visitado las Gerencias Territoriales del Catastro de Ávila en Castilla y León; Badajoz en Extremadura; Toledo y Guadalajara en Castilla-La Mancha; Alicante/Alacant, Castellón de la Plana/Castelló de la Plana y Valencia/València en la Generalitat Valenciana; A Coruña y Pontevedra en Galicia; Huesca y Teruel en Aragón; Palma de Mallorca en las Illes Balears; Tenerife y Gran Canaria en Canarias; Córdoba, Málaga, Cádiz y Almería en Andalucía; Lleida, Tarragona y Girona en Cataluña, y Ceuta. Las visitas se han desarrollado con normalidad, incluso cuando el personal de la Institución se ha presentado en la sede sin avisar previamente, también hay que señalar que la colaboración ha sido buena en todo momento, salvo con alguna rara excepción. Se han usado los datos contenidos en las quejas y se han elaborado 51 cuestionarios que han sido respondidos por cada una de las gerencias, que en general han contestado con prontitud salvo en los casos de Girona, Lleida y Tarragona, que no han respondido hasta recibir un requerimiento recordando el deber de colaboración con esta Institución establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo y; en el caso de Almería y Ceuta que hubo que efectuar un segundo requerimiento para conseguir la información solicitada, es más la visita a estas dos Gerencias obedece a la ausencia de respuesta a los escritos enviados y únicamente tras realizar la misma se consiguió la colaboración. Entre otras cuestiones la Gerencia de Ceuta no cuenta con un Gerente desde hace tiempo, por hallarse de baja médica.

El envío de los cuestionarios a las distintas Gerencias estaba encaminado a obtener un idea de su situación y necesidades desde su propia perspectiva, dando visibilidad a los problemas concretos de cada una, sin embargo ello no se ha conseguido en todos los extremos planteados pues muchas de las preguntas no han sido contestadas por ellas directamente sino por la Dirección General del Catastro. No obstante hay que señalar que ni los datos ni las cuestiones tratadas son exhaustivos, pero sí nos han permitido llegar a unas conclusiones concretas sobre el funcionamiento del Catastro, los problemas actualmente existentes y proponer algunas soluciones a los mismos.

No ha sido posible visitar todas las Gerencias como sería deseable, pero el tiempo y los recursos impiden abordar un proyecto de esa naturaleza. En principio la elección de las visitas ha sido aleatoria, pero no se ha dejado de ir a aquellas Gerencias que por razones concretas presentan, a juicio de esta Institución, una problemática particular.

El trabajo se centra en el funcionamiento del Catastro Inmobiliario, tanto desde la dotación de medios materiales y humanos, como del cumplimiento de los objetivos que marca la Ley, sin olvidar las garantías que han de seguir los procedimientos tributarios que aplica para el logro de sus fines, todo ello desde la perspectiva de las relaciones con los ciudadanos.

Las conclusiones de todo lo actuado se encuentran a lo largo del texto del estudio y se finaliza haciendo uso de la facultad conferida por los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo con las siguientes recomendaciones que consideramos ayudarían a contribuir a un mejor funcionamiento y mayor respeto de los derechos de los ciudadanos y las garantías de los mismos a través de los procedimientos.

Recomendaciones:

Recomendaciones generales:

«a) Es preciso emprender una labor divulgativa del servicio que el Catastro presta o puede prestar a los ciudadanos, además de adoptar una política reforzada de información ciudadana al igual que la seguida por otros órganos administrativos, ayudando a conocer a los ciudadanos las actuaciones que se siguen por el Catastro que puedan ser de su interés por afectar a sus derechos.

b) El amplio proyecto iniciado por el Catastro y la multitud de funciones y competencias adquiridas no van aparejados con los recursos que tiene, por ello debería reflexionar sobre la oportunidad de ralentizar su transformación e ir desarrollando dicho proyecto de forma más pausada y sobre todo con el debido respeto a los principios y garantías que la Constitución impone a la Administración Pública, pues en caso contrario no estaría legitimada su labor. En momentos de escasez no se trata de hacer lo mismo rebajando la calidad del resultado al contar con menos recursos, sino de prescindir de lo innecesario y seguir más despacio sin renunciar al objetivo.

c) Por razones de técnica legislativa y de seguridad jurídica, de acuerdo con el artículo 9.3 CE, se recomienda que las modificaciones legislativas que tengan como finalidad algún cambio en la normativa catastral se adopten en el seno de un texto legal que tenga relación con la materia, pues la práctica seguida de aprovechar cualquier ley para introducir las mismas dificulta su conocimiento por parte de sus destinatarios.

Recomendaciones sobre personal:

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

b) Las enfermedades de larga duración, así como las bajas por maternidad y paternidad deben ser sustituidas, ello no supone un coste adicional para la Administración pública. Es imposible que una plantilla ya de por sí ajustada pueda hacer frente al trabajo de los ausentes, en caso contrario se estaría poniendo en evidencia la contingencia de ese personal. Esta situación adquiere mayor importancia cuando se trata de personal cualificado cuya ausencia puede hacer resentir el trabajo de la Gerencia.

c) También sería conveniente que se estableciesen incentivos para que los destinos que no son solicitados tuvieran algún atractivo para los funcionarios.

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

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

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

Recomendaciones sobre el funcionamiento de las oficinas:

«a) A la vista de la experiencia sobre el servicio de atención telefónico es importante que en cada oficina del Catastro, aunque no sea con carácter exclusivo, haya un funcionario que se dedique a la atención telefónica del público.

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

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

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

e) Dada la cantidad de sujetos que tienen acceso a los datos considerados protegidos se recomienda el establecimiento de los filtros y cautelas necesarios para que el derecho reconocido en el artículo 18 CE sea absolutamente respetado y se cumplan los requisitos que se exigen para la disposición de datos en general y, en particular, cuando se trata de algún organismo público, de acuerdo con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Esta preocupación por la protección de datos personales se acrecienta cuando los servicios son prestados a través de empresas privadas en cuyos convenios se deben introducir las cláusulas más restrictivas posibles, pues los ciudadanos no desean que sus datos sean cedidos y así nos lo han hecho saber en alguna ocasión.

f) Se recomienda la adopción de forma inmediata de las medidas precisas en la sede electrónica del Catastro para que no se pueda acceder a través de la misma a actos administrativos que aún no han sido adoptados, ni notificados a las personas interesadas en el procedimiento. Este problema no es sólo una cuestión de las aplicaciones informáticas, sino que afecta a los derechos y garantías de los ciudadanos, por lo que debería haberse corregido nada más detectarse y no esperar a los nuevos programas.

Los avances tecnológicos han supuesto que el Catastro pueda ser más eficaz y eficiente pero el fin no justifica los medios, así los procedimientos son requisito de validez de los actos y los actos al margen de los mismos son nulos de pleno derecho. Por ello son absolutamente imprescindibles esas medidas a fin de respetar los principios del artículo 103 y 105 CE junto con todo el ordenamiento jurídico aplicable, ya que lo contrario legitima la vía de hecho como proceder administrativo.

g) La justificación existente para autorizar la destrucción de documentación y el contenido de los archivos se encuentra en la posibilidad de guardar la documentación pública, sobre todo la de carácter probatorio, en otro tipo de soportes. Dado que los archivos del Catastro se encuentran digitalizados «en su mayoría» se recomienda la aprobación de un plan de digitalización de toda la documentación catastral y, mientras tanto, que no se proceda a la destrucción de la misma, o como mínimo que se adopten las cautelas necesarias para la conservación de la documentación de carácter probatorio, teniendo en cuenta que las acciones civiles tienen un período de prescripción amplio, sobre todo las referidas a la herencia.

Esta cuestión adquiere mayor importancia en los casos en que no se ha guardado la numeración del catastro anterior de los polígonos y parcelas, porque sin los antecedentes es mucho más difícil reconstruir el tracto de la titularidad.

h) En línea con lo anterior y con la finalidad añadida de que los certificados catastrales respondan a la función encomendada al Catastro, debería constar en los mismos el título mediante el cual se adquirió la condición de titular catastral, bastaría con la indicación del documento público o privado, su referencia o si ha sido por asignación, alguna indicación del origen de la misma. Esto se lograría tomando nota de este hecho en la ficha catastral del inmueble, ya que cuando se ha solicitado desde esta Institución ese dato en muchas ocasiones no se ha podido responder al mismo. Con ello en el certificado se adoptarían las garantías suficientes para que su uso no pudiera desvirtuar el fin de la inclusión de las fincas en el Catastro. Pues para dar fe de los títulos y de las cargas está el Registro de la Propiedad.

i) Que en lugar de abordar constantemente modificaciones normativas se dé cumplimiento a las ya existentes como en materia de coordinación sucede con el Real Decreto 1030/1980, de 3 de mayo, de Coordinación del Topográfico Parcelario con el Registro de la Propiedad. De tal forma que los expedientes administrativos relativos a fincas coordinadas deberán tomar como base de la actuación de que se trate

los datos resultantes de la coordinación, a efectos de producir la triple coincidencia catastral, registral y fiscal en cuanto a los datos físicos y titulares de las fincas.»

Recomendaciones sobre la tramitación de los procedimientos catastrales:

«a) La primera recomendación y aun a riesgo de ser repetitivos hace referencia a que los actos y resoluciones del Catastro se adopten en el seno de un procedimiento administrativo con todas las garantías y a que cuando se tomen decisiones de carácter técnico respecto a la herramienta a utilizar por el Catastro se comprenda que es sólo una herramienta al servicio de dicho procedimiento, así que la persona encargada de desarrollar el soporte técnico esté debidamente asesorada por quien comprenda la magnitud de las consecuencias jurídicas.

b) La mayoría de los procedimientos de incorporación, cuando se efectúan mediante comunicaciones o en el cumplimiento de convenios de colaboración, se realizan por medios telemáticos, sin control directo por parte de los funcionarios de Catastro, ya que se producen mediante volcado de ficheros electrónicos, por lo que se recomienda el establecimiento de algún tipo de procedimiento de verificación por parte del Catastro o, de no ser posible, que se regule la responsabilidad que a cada sujeto interviniente en el procedimiento de incorporación le corresponde. En este punto habría que plantearse si es el momento adecuado para que los datos catastrales, a través de la exigencia de aportación de la certificación catastral, adquieran la importancia que se les ha concedido. Para que la presunción de veracidad que se otorga a los mismos esté respaldada por ellos, habría que ser más diligente en la comprobación de lo que se inscribe, ya que las disfunciones detectadas son una merma de garantías para el ciudadano.

El hecho de que la Dirección General del Catastro no reconozca la realidad no implica que no suceda y lo que debería hacerse en los casos como el denunciado en la Gerencia Territorial del Catastro de Las Palmas es corregir el error cometido y no permitir que sus efectos permanezcan en el tiempo.

c) Las dilaciones en los procedimientos son comunes en todas las Gerencias, por lo que se han de adoptar las medidas suficientes para acortar los tiempos intentando ajustarlos a la norma. En este aspecto el ciudadano no ve reciprocidad entre las obligaciones que pesan sobre él y la respuesta de la Administración, máxime cuando existen directrices de la Dirección General del Catastro de comenzar a incoar procedimientos sancionadores.

El uso del silencio administrativo como técnica de actuación en los procedimientos sometidos ante las diferentes Gerencias no puede ser nunca utilizado como facultad por la Administración, sino como una excepción a su obligación legal de resolver, cuestión que se sigue presentando con excesiva frecuencia en las quejas recibidas, así se recuerda a las Gerencias y Subgerencias que de acuerdo con el artículo 103 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, tienen la obligación de resolver expresamente todos los procedimientos.

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

e) Se debe observar especial cuidado en la incorporación de bienes inmuebles a favor de quien no tiene título para ello, con el objeto de que la práctica seguida por el Ayuntamiento de Miranda de Ebro (Burgos) de no corregir el error cometido por Catastro en la asignación de la titularidad catastral de bienes que no le pertenecían, no se haga de forma extendida, pues se obliga a sus legítimos dueños a instar un procedimiento administrativo incluso judicial, incurrir en gastos y molestias, amén de soportar la carga de probar la destrucción de la presunción de veracidad con que cuentan los datos catastrales.

f) Según dispone el artículo 12.3 TRLCI, coincidiendo con el artículo 103.3 LGT, los actos que resulten de los procedimientos de incorporación al Catastro deben ser motivados con referencia a los hechos y fundamentos de derecho correspondientes. A pesar de este pronunciamiento lo cierto es que numerosas quejas versan sobre la ininteligibilidad de los actos del Catastro, que deberían ser más claros para que la motivación fuese real.

En materia de motivación de los actos no sólo hay que recomendar que se cumpla la norma en los procedimientos de incorporación, sino que resulta fundamental que los actos de valoración sean motivados de forma que sean comprensibles para los destinatarios, pues lo contrario causa indefensión a los ciudadanos ya que difícilmente van a poder rebatir los argumentos dados por la Administración si estos no están claros. La aplicación aritmética de una fórmula no es una explicación de la misma sino que habrá que indicar los conceptos que la componen, de forma que queden justificadas las decisiones adoptadas, la ausencia de

motivación puede causar indefensión en el sentido sentado por la doctrina jurisprudencial. Esta recomendación fundamentalmente tiene importancia en los actos de notificación de la valoración individual.

g) El procedimiento de subsanación de discrepancias merece mención separada en cuanto a las recomendaciones que se van a efectuar sobre el mismo, ello no quiere decir que no deba participar de las mejoras que se puedan introducir en el resto de procedimientos. Así se recomienda:

La modificación del artículo 18 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, en los siguientes extremos:

1) Que el inicio del procedimiento pueda ser también a instancia de parte, lo que obligaría a la Administración a resolver razonando todas las alegaciones aportadas por los ciudadanos, subsidiariamente que se motiven individualmente las causas por las que se entiende que los hechos alegados por los interesados no desvirtúan la veracidad de los datos catastrales cuando no se acuerda el inicio del procedimiento. En este punto conviene ser especialmente diligentes en la comprobación de las mismas pues la experiencia demuestra que tras la intervención de esta Institución muchos procedimientos de subsanación de discrepancias se solucionan.

2) Con el fin de agilizar la tramitación del procedimiento y optimizar el tiempo, los requerimientos de aportación de documentación precisos para su tramitación se deberían hacer al interesado desde el momento en que se insta el mismo, sin esperar al acuerdo de inicio, pues ello conlleva un retraso evitable.

3) Cuando la Administración en aras de simplificar los trámites solicita a los ciudadanos que insten la rectificación de las lindes de sus fincas que aporten el consentimiento de los titulares catastrales colindantes, se debe indicar en ese requerimiento el carácter voluntario de dicha aportación y la finalidad de la misma, que no es otra que facilitar la tramitación, por lo que para el cumplimiento del fin se deberían incluir los nombres y direcciones de los titulares colindantes cuyo consentimiento se solicita, ya que se trata de suplir el principio de audiencia a través de la actuación de los particulares.

4) Modificación de la eficacia de las resoluciones del procedimiento de subsanación de discrepancias al momento en que se introdujeron los datos erróneamente en la base de datos catastral o al menos que se reconozca el carácter retroactivo de las mismas al momento en que se presenta la instancia por el interesado.

5) Con carácter subsidiario que se dicte una circular clarificando las diferencias entre el procedimiento de subsanación de discrepancias y el de rectificación de errores materiales regulado en el artículo 220 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en el entendimiento de que cualquier modificación relativa al valor, salvo raras excepciones, será siempre responsabilidad de la Administración pues los ciudadanos no calculan el valor catastral de sus inmuebles.

6) La nueva regulación del procedimiento de subsanación de discrepancias, todavía es más permisiva en los tiempos de tramitación que la anterior, ya que si el procedimiento no se ha resuelto a los seis meses desde el acuerdo de inicio procede su caducidad, pero la Administración puede en cualquier momento de oficio iniciar el mismo lo que equivale a que no tiene que contraerse a un tiempo de tramitación.

h) Que se vuelquen los esfuerzos de la inspección en la investigación de las fincas actualmente sin titular, pues ello significa que no tributan. En caso contrario, pertenecen a la Hacienda pública quien está obligada a defender el interés general.

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

Cualquier modificación de lindes y cabidas adoptada por la Administración se ha de llevar a cabo con todas las garantías del artículo 18.3 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

j) Entre los derechos de los ciudadanos reconocidos en la Constitución está el derecho a un sistema tributario justo basado en el principio de contribución en relación con la capacidad económica de cada uno, que además tiene que ser actual, es decir, tiene que existir capacidad de pago. La asignación del valor catastral a los bienes inmuebles implica el reconocimiento de la capacidad económica a sus titulares y los ciudadanos sólo pueden oponerse al mismo mediante recurso acompañado de medios técnicos y dictámenes periciales, con el coste que ello supone. A continuación se señalan los aspectos del procedimiento de valoración catastral que se apartan de dichos principios, que deberían hacer reflexionar

sobre su modificación o al menos introducir los cambios suficientes que aproximen el concepto de valor catastral, con la aplicación fundamentalmente fiscal que va a tener, al sistema tributario justo.

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

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

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

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

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

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

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

8) La aplicación de valores de mercado a las viviendas de protección oficial, cuyo precio máximo de venta se encuentra administrativamente limitado, motiva un número considerable de quejas, por lo que se recomienda la modificación del modelo 902N estableciendo un hueco para señalar esta circunstancia e indicando la documentación acreditativa de la calificación que se deba aportar, además de la posibilidad de que fuera suficiente la declaración de la existencia de la calificación y fuera el propio Catastro quien comprobara su veracidad.

Estas recomendaciones, así como el estudio “La realidad catastral en España. Perspectiva del Defensor del Pueblo”, han sido remitidos en esta misma fecha a la Dirección General del Catastro para su valoración técnica y porque muchas de las Recomendaciones dependen de su criterio.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de estas recomendaciones o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarlas, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 37/2012, de 15 de marzo, formulada a la Secretaría de Estado de Justicia del Ministerio de Justicia, para que se impartan instrucciones a los Encargados de los Registros Civiles para evitar que, de manera sistemática, se considere la situación documental irregular de uno de los contrayentes como indicio suficiente para solicitar informe a la policía (11017401). Pendiente.

Se ha recibido escrito de V. E. (s/ref.: [...]), en respuesta al remitido por esta Institución sobre la detención de ciudadanos extranjeros que se encuentran en situación irregular durante la tramitación del expediente matrimonial que se inicia ante el Registro Civil correspondiente.

El informe alude específicamente al supuesto que motivó la iniciación de investigación ante esa Secretaría de Estado, relativa a la expulsión del interesado y, asimismo, responde a las cuestiones planteadas por esta Institución que tienen un alcance general, dado el número de quejas que, tal y como se mencionaba en nuestro escrito anterior, esta Institución ha recibido en las que se plantean situaciones similares.

Por lo que se refiere al presente expediente, el ciudadano extranjero, don (...), fue expulsado durante la tramitación del expediente matrimonial. A pesar de que el procedimiento ha continuado en el Registro Civil Consular no puede dudarse que los futuros cónyuges no podrán reunirse durante largo tiempo en España dado que será preciso: 1) que concluya el expediente matrimonial; 2) que celebren el matrimonio; 3) que se lleve a cabo la inscripción, y 4) que se emita el visado correspondiente que permita la entrada del extranjero en territorio nacional.

Las posibilidades de que se emita visado para acceder a territorio español antes de que se practique la inscripción matrimonial son muy escasas, por no decir nulas. Esto implicará probablemente que los interesados se vean obligados a contraer matrimonio a través de apoderado a menos que se desplace a Marruecos la ciudadana española. No obstante, debe recordarse que en dicho país el ciudadano marroquí viene obligado a contraer matrimonio conforme a la *lex loci*, sin que sea posible celebrar matrimonio civil.

Es incuestionable, por tanto, que en este supuesto se ha causado un perjuicio cierto, no solo al ciudadano extranjero sino también a la ciudadana española que pretendía ejercer su derecho constitucional a contraer matrimonio.

Las investigaciones realizadas por esta Institución ponen de manifiesto que, en el presente caso, los funcionarios policiales llevaron a cabo actuaciones para ejecutar la expulsión del interesado antes de que éste se personara en las dependencias policiales a las que fue citado en el marco del procedimiento matrimonial. En concreto, los funcionarios policiales solicitaron autorización judicial para la expulsión el día 23 de junio de 2011, siendo concedida la misma con fecha 18 de julio de 2011. De este modo, cuando el interesado compareció el día 21 de julio de 2011 en las dependencias policiales fue detenido y expulsado al día siguiente. En la misma fecha, tras la intervención de esta Institución, la Subdelegación del Gobierno en Alicante dictó resolución revocando la expulsión, pero ésta ya se había ejecutado.

Por lo que se refiere a la tramitación de los expedientes matrimoniales en los que uno de los interesados es extranjero, se pone de manifiesto en el escrito remitido por V. E. que únicamente se requiere la cooperación policial para labores de verificación documental, tanto del pasaporte como de la convivencia de los futuros contrayentes, sin que la entrevista en sede policial a la que son citados responda a ninguna instrucción específica del Registro Civil. Se comunica igualmente que dichas labores de verificación se realizan para determinar si los contrayentes cumplen los requisitos exigidos por la normativa y las instrucciones dimanadas de la Dirección General de los Registros y del Notariado.

El Registro Civil concluye que ordena —sin predeterminedar la mecánica al efecto— la verificación de documentación aportada por el promotor —en situación de estancia irregular en el país— y también informes sobre la convivencia para cerciorarse de la veracidad de la relación y tratar de evitar los llamados matrimonios de complacencia en que por la existencia de un vicio de consentimiento el matrimonio devendría nulo. Finalmente, se indica que estas gestiones de verificación se vienen practicando desde el año 2006 como medio de ayuda para evitar fraudes documentales ante la existencia de algunos supuestos de irregularidades documentales con especial incidencia en supuestos de estancia irregular de algunos de los contrayentes.

Así pues, del contenido de su informe parece desprenderse que en aquellos supuestos en los que el contrayente extranjero se encuentra en situación de irregularidad documental, se solicita la colaboración policial.

Una vez evaluada la información recibida, procede señalar lo siguiente:

1) Pese a lo manifestado en el escrito de V. E., recientemente se ha recibido en esta Institución una nueva queja en la que, como se puede apreciar, el Registro Civil, en este caso el de Valencia, informa a los contrayentes de que deben comparecer en sede policial, lo que implica que, al menos en algún caso, es el propio Registro Civil el que dirige a los interesados a la sede policial (se remite copia del escrito del Registro Civil).

2) En la mencionada queja, como era previsible, cuando el ciudadano extranjero ha acudido a la sede policial ha sido detenido para ejecutar la expulsión que se había dictado en su contra en el año 2008.

3) De su escrito se desprende que las labores de verificación se producen con carácter general, cuando el extranjero se encuentra en situación irregular. A partir de dicha circunstancia se cuestiona la autenticidad de su pasaporte y la realidad de la convivencia. La finalidad de tales investigaciones tiene por objeto evitar, según se indica, los llamados matrimonios de complacencia.

En relación con lo expuesto hemos de manifestar que las instrucciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado no pueden interpretarse de forma que el resultado sea coartar el derecho fundamental a contraer matrimonio, reconocido constitucionalmente en el artículo 32. Esta Institución viene apreciando que la forma de proceder de los Registros Civiles tiene precisamente el efecto de impedir que se celebre el matrimonio, dado que los funcionarios de policía tan pronto se encuentran en presencia de un ciudadano sobre el que en su día recayó una resolución de expulsión proceden a su detención para ejecutar la misma, con independencia de que el interesado haya acudido a las dependencias policiales en el marco de un expediente matrimonial.

La Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 31 de enero de 2006, sobre los matrimonios de complacencia, como no podía ser de otra manera, señala que el *ius connubi* debe siempre respetarse y que se trata de un derecho subjetivo de toda persona español o extranjero, mencionando además los textos internacionales en los que se recoge dicho derecho.

La citada instrucción, asimismo, dedica su apartado IX a las presunciones como medio para acreditar la existencia de un «matrimonio simulado» y detalla una serie de supuestos no relevantes para inferir de los mismos, aisladamente, la existencia de un matrimonio simulado, aun cuando en concurrencia con otras circunstancias puedan coadyuvar a la formación de una convicción positiva o negativa del encargado sobre la existencia de verdadera voluntad matrimonial. Entre los supuestos que la instrucción enumera como no relevantes se encuentra precisamente el hecho de que el contrayente extranjero resida en España sin la documentación exigida por la legislación de extranjería. En relación con esta cuestión, la instrucción señala de forma expresa: «De este dato no se puede inferir, automáticamente, la intención simuladora de los contrayentes en la celebración del matrimonio, como ya ha sido declarado en varias ocasiones por este centro directivo». También se incluye entre dichos supuestos no relevantes el hecho de que los contrayentes no convivan juntos.

En todo caso, la instrucción señala que «tanto por la presunción general de buena fe como porque el *ius nubendi* es un derecho fundamental de la persona, es necesario que el encargado del Registro Civil alcance una “certeza moral plena” de hallarse en presencia de un matrimonio simulado para acordar la denegación de la autorización del matrimonio o de su inscripción».

Igualmente señala que «el Encargado dispone de un necesario margen de apreciación para ajustar las normas jurídicas a los caracteres, circunstancias y rasgos del caso concreto, ponderando necesariamente la equidad en la aplicación de las normas jurídicas».

Sin embargo, en los casos a los que se hace referencia en el presente escrito, el expediente matrimonial queda interrumpido bruscamente debido a que el encargado del Registro Civil requiere, de forma automática, la colaboración policial, tras constatar que el cónyuge extranjero se encuentra en situación de irregularidad administrativa, vulnerándose el derecho de los interesados a obtener la resolución en el procedimiento iniciado ante el encargado, autorizando la celebración del matrimonio o denegando la autorización.

Tras evaluar el presente asunto, hemos de manifestar nuestra discrepancia con la afirmación contenida en su informe sobre que el Registro Civil no es responsable en la ejecución de la expulsión de los extranjeros que acuden a dependencias policiales en el marco del expediente matrimonial. Es evidente que la investigación sobre la autenticidad del pasaporte y la averiguación de los datos de convivencia implican, en todo caso, la puesta a disposición policial del extranjero que se encuentra en situación irregular. Por un lado, la comprobación sobre la autenticidad del pasaporte requiere su entrega por parte del titular, al tratarse de un documento identificativo y, por otro, la averiguación sobre la realidad de la convivencia conlleva trasladar a los funcionarios policiales datos concretos sobre la vivienda en la que reside el extranjero en ese preciso momento.

Debe recordarse que la función del encargado es comprobar si existe un verdadero consentimiento matrimonial. Según la instrucción mencionada, el expediente matrimonial previo está concebido fundamentalmente como un mecanismo de control de la capacidad nupcial de los contrayentes y el instructor debe deducir de la audiencia reservada, si existe intención de formar una familia por parte de los futuros contrayentes. La interrupción del expediente previo de capacidad provocada por la expulsión de

uno de los contrayentes imposibilita la realización de la audiencia reservada en España y, en consecuencia, el desarrollo de la función asignada al encargado que ya no podrá llegar a ninguna conclusión al no celebrarse siquiera la audiencia reservada de los futuros contrayentes.

Conviene señalar, asimismo, que de la interpretación de los preceptos 317 y ss. de la Ley de Enjuiciamiento Civil, no es posible deducir con carácter general que los documentos extranjeros y, en concreto, el pasaporte, carezca de fuerza probatoria. En los mencionados artículos se expresan las actuaciones a seguir cuando no sea aplicable ningún tratado o convenio internacional ni ley especial que atribuya fuerza probatoria a los documentos extranjeros. En el caso de que existan convenios habrá que estar a lo establecido en los mismos. En relación con esta cuestión y en el marco de una investigación seguida en esta Institución, se tuvo ocasión de conocer la posición de la Fiscalía sobre los documentos marroquíes. La Fiscalía manifestó que se debía dar particular verosimilitud a los documentos expedidos por las autoridades marroquíes, en aplicación del Convenio Bilateral de Cooperación Judicial en materia civil, mercantil y administrativa entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, publicado en el BOE n.º 151/1997, de 25 de junio de 1997. Igualmente, la Fiscalía señaló que la duda de que los portadores de los documentos sean los titulares reales, así como otras cuestiones relativas a elementos objetivos o actas originales del Registro Civil marroquí o cualquier otra duda debe ser planteada al Consulado marroquí.

A juicio de esta Institución, sólo en el caso de que el encargado considere que existen indicios de falsedad o manipulación de los documentos presentados debería solicitar al titular de los mismos que acredite su autenticidad, lo que éste podría llevar a cabo mediante la presentación de certificado consular de su país o por otro tipo de pruebas admitidas en Derecho. Igualmente, el encargado puede plantear a los consulados las dudas que estime pertinentes.

En definitiva, esta Institución considera que existen alternativas para evitar la interrupción brusca del expediente matrimonial con el fin de evitar graves perjuicios a los futuros contrayentes. Por lo que se refiere a la labor asignada al encargado y con el fin de que pueda formarse la necesaria convicción sobre la capacidad matrimonial de los contrayentes, podría realizar la audiencia reservada prevista en el artículo 246 del Reglamento del Registro Civil con carácter previo a cualquier otra actuación y, en particular, a la averiguación sobre la autenticidad de los documentos, en el caso de que se planteara dudas.

Por todo lo anterior, esta Institución, en atención a lo establecido en el artículo 30.1 de nuestra ley orgánica reguladora, ha estimado procedente formular a V. E. la siguiente recomendación:

«Que se impartan las instrucciones que procedan a los encargados de los Registros Civiles para evitar que, de manera sistemática, se considere la situación documental irregular de uno de los contrayentes, indicio suficiente para solicitar informe a la policía, que implique que el extranjero haya de personarse en dependencias policiales.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. E. y en espera de la preceptiva respuesta.

Recomendación 38/2012, de 28 de marzo, formulada a la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para que se modifique la normativa autonómica y los acuerdos alcanzados con las entidades financieras, de modo que, en los préstamos con cargo al Plan de Vivienda correspondientes a ayudas reconocidas por la Administración autonómica, no se exijan requisitos extraordinarios a los peticionarios que frustren la finalidad social de estas ayudas (11009133). Aceptada parcialmente.

Acusamos recibo de su escrito de 22 de noviembre de 2011 (s/ref.: 30016), relacionado con la queja formulada por don (...), la cual quedó registrada en esta Institución con el número arriba indicado, y en la que nos expuso que el 15 de junio de 2009 suscribió con la Empresa Municipal de la Vivienda de Jerez (EMUVIJESA) un contrato de compraventa de una vivienda de protección oficial con la financiación de una entidad bancaria, y que, como ha sucedido con otros adjudicatarios de esas viviendas de protección oficial, ésta le exigió verbalmente para poder contratar la hipoteca, un seguro de cobertura por fallecimiento, un seguro multirriesgo hogar, así como un seguro por desempleo o incapacidad supletoria que tiene una duración de 5 años y un coste aproximado de 1.700 euros a pagar en una cuota única.

A la vista de los hechos que el interesado nos expuso en su queja y del informe que nos facilitó la citada la Empresa Municipal de la Vivienda de Jerez (EMUVIJESA), con quien iniciamos la presente investigación y, posteriormente, la suspendimos porque carecía de competencias para la posible solución del problema planteado, consideramos procedente dirigirnos a esa Consejería para que nos indicara los fundamentos jurídicos en los que se pueden estar basando las entidades de crédito para exigir tales requisitos extraordinarios a quienes pretenden obtener la financiación de una vivienda protegida a través de su subrogación en el préstamo hipotecario.

Tras el estudio del contenido de ese escrito que nos ha remitido esa Consejería, hemos estimado procedente efectuar las siguientes consideraciones:

Primera. Aunque el derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada que establece el artículo 47 de la Constitución española no puede ser considerado como un derecho absoluto por el que se pueda exigir a las administraciones que obligatoriamente tengan que facilitar una vivienda a cualquier ciudadano que lo solicite, ni tampoco que esta sea a título gratuito, sin embargo, sí tienen la obligación de asegurar el acceso a ese bien, mediante la articulación de prestaciones directas (como las subvenciones, subsidios y ayudas), así como otras indirectas (como la ordenación administrativa de las entidades de crédito y financiación, tanto públicas como privadas).

Debemos reconocer que al no tener las administraciones públicas recursos suficientes para atender todas las necesidades de viviendas que tienen los ciudadanos, especialmente las de aquellos grupos sociales más desfavorecidos, se han habilitado unos instrumentos que contribuyen a cumplir con ese objetivo complementando lo que queda sin cubrir directamente por ellas. Entre esos instrumentos está la colaboración de las entidades financieras.

Dicha colaboración entre el Ministerio de Fomento con esas entidades de crédito para la ejecución del Plan, se ha formalizado mediante convenios en los que se ha garantizado una oferta suficiente de préstamos convenidos y la gestión del pago de la subsidiación de dichos préstamos, así como de la Ayuda estatal directa a la entrada (AEDE) hasta que esta fue suprimida.

Además de ello, las diferentes comunidades autónomas también han suscrito convenios con determinadas entidades financieras por los que se han venido otorgando, a los solicitantes de viviendas con algún tipo de protección pública, préstamos convenidos con garantía hipotecaria y préstamos hipotecarios subrogados en condiciones más ventajosas que cuando se trata de acceder a una vivienda libre.

Por ello, y a la vista de lo dispuesto en el citado Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, y en la Orden VIV/1290/2009, de 20 de mayo, sobre convocatoria para la selección de entidades de crédito colaboradoras con el Ministerio de Vivienda en la financiación de actuaciones protegidas del citado Plan, debemos señalar que, en principio, desde el punto de vista estrictamente legal, no hemos observado que en los hechos expuestos por el formulante de la queja se hubiese producido una infracción del ordenamiento jurídico por parte de esa Administración autonómica, ni por la entidad de crédito que le exigió tales requisitos extraordinarios para contratar con él un préstamo hipotecario.

Segunda. En el informe enviado por esa Consejería se expone que si bien la normativa en la que se pueden estar basando las entidades de crédito para exigir esos requisitos extraordinarios a quienes pretenden obtener la financiación de una vivienda protegida a través de su subrogación en el préstamo hipotecario, deja a salvo la libertad de contratación que debe presidir las relaciones entre las entidades de crédito y su clientela, sin que se establezca una limitación al número o tipo de servicios que se puedan contratar, sin embargo, se reconoce que en algunos supuestos, esa exigencia de contratación de servicios extraordinarios podría resultar abusiva al amparo de la normativa sobre protección de los derechos de los consumidores y usuarios, y ello a pesar de que sea admisible que esas entidades financieras intenten prevenir situaciones de impago de los préstamos hipotecarios e intenten fidelizar la clientela.

Asimismo, esa Administración autonómica manifiesta en dicho informe que, en esos casos, deberían ser los juzgados y tribunales de justicia los que declarasen ese carácter abusivo toda vez que los convenios firmados para financiar las actuaciones de los planes de vivienda, se limitan a regular las condiciones que afectan directamente a los préstamos cualificados, así como las obligaciones accesorias que asumen las entidades financieras como entidades colaboradoras, pero en ningún caso se regulan otras relaciones con los clientes adquirentes de viviendas protegidas, que quedan amparadas por la normativa básica alegada.

Tercera. A la vista de las argumentaciones expuestas por esa Consejería, hemos de admitir que las entidades de crédito deben tener un cierto margen de maniobra para el cálculo del riesgo empresarial dada la grave realidad económica del momento actual. Sin embargo, la aceptación sin más por esa Consejería de las decisiones que adoptan las entidades de crédito sobre los préstamos convenidos con garantía hipotecaria, supone, de hecho, ignorar que nos encontramos ante un sistema de ayudas a un bien social y básico como es la vivienda y también una creencia de que no se puede mejorar la actual práctica bancaria disminuyendo esas situaciones desfavorables que ahora se vienen produciendo para muchos ciudadanos.

Por ello, esta Defensoría considera que no instar una modificación de la actual situación es asumir que, en la práctica, se está desconociendo el derecho que se reconoce a los ciudadanos en las resoluciones dictadas por esa Consejería tras aplicar la normativa vigente, lo cual conlleva que, de hecho, se están produciendo situaciones injustas para ese colectivo de ciudadanos que ven cómo las decisiones adoptadas por las entidades financieras colaboradoras, eminentemente privadas y atendiendo principalmente al criterio del riesgo empresarial, desvían el principal motivo de toda esa normativa aprobada en materia de vivienda social, cual es que los ciudadanos con menores ingresos o con más cargas sociales o familiares también puedan acceder a una vivienda digna y adecuada.

Por supuesto que está reconocido el derecho a la propiedad privada, pero también que la función social de este derecho delimita su contenido, de acuerdo con las leyes. Por supuesto que también está reconocida la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, pero toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general, y esto incluye la riqueza bancaria. No parece necesario señalar lo vital que resulta en nuestra sociedad la actividad crediticia, es ello lo que justifica su especial posición en el ordenamiento jurídico y en la ordenación de la economía, a la vista está. Pero esta especial posición parece razonable pensar que debe reflejarse a todos los efectos y no sólo a algunos. Por tanto, puede deducirse que en los planes estatales de vivienda, la libertad de las entidades de crédito no puede ser absoluta, como no lo es ninguna libertad ni derecho fundamental; y que el riesgo empresarial que dice asumirse debe ser verdadero riesgo, dadas unas condiciones mínimas de solvencia; es decir, el aseguramiento absoluto de la rentabilidad financiera no comporta riesgo, por tanto, para asumir riesgo su aseguramiento no puede ser absoluto. Cabalmente, estamos hablando de las entidades de crédito propias de una sociedad democrática avanzada, constituida política y jurídicamente como Estado Social.

Y es que, si a pesar del contenido de las distintas normas que se han aprobado por la Administración estatal y completado por las distintas administraciones autonómicas por las que se ha procurado la promoción de las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho constitucional de disfrutar de una vivienda digna y adecuada, resulta que, de hecho, los ciudadanos no pueden percibir las ayudas que se le han reconocido expresamente por reunir todos los requisitos previstos porque las entidades bancarias con las que se han celebrado previamente unos convenios no le otorgan los préstamos con los que contaban, esta Defensoría entiende que ese convenio firmado para financiar actuaciones protegidas no está funcionando como se esperaba, ya que se les ha atribuido a tales entidades privadas un poder de decisión demasiado discrecional basado eminentemente en el riesgo empresarial.

Pues bien, dado que en los últimos años se ha incrementado el número de personas encuadrables en alguno de los colectivos más desfavorecidos, por la especial incidencia que en ellos tiene la crisis económica, se deberían tomar las necesarias medidas de adaptación a esa realidad, en las líneas generales de fomento de la vivienda con protección oficial, que contemplen una voluntad decidida y no meramente retórica de concertación entre el sector público y el sector privado para que esos colectivos no se vean aún más perjudicados.

Las administraciones ya han asumido en los últimos tiempos nuevas líneas de intervención en su política de vivienda mediante su plasmación en las nuevas normas aprobadas y en los compromisos sociales adquiridos. Así, ahora hay nuevos tipos de vivienda protegida (concertada, alquiler con opción de compra, alojamientos colectivos protegidos), nuevas formas de promoción u obtención de viviendas protegidas (derecho de superficie, copropiedad, conversión de viviendas libres existentes), programas sociales de vivienda, etcétera.

Por eso, esta Defensoría no puede proceder ahora a la conclusión de esta investigación porque entendamos que la situación antes descrita no se puede mejorar. Al contrario, consideramos que todavía es posible adoptar nuevas medidas que hagan más eficaces las prestaciones para el pago de la vivienda actualmente existentes, las ayudas públicas destinadas al alojamiento de los colectivos con mayor riesgo

de exclusión social, las garantías otorgadas por la Administración a los compradores de viviendas o los convenios suscritos con las entidades financieras para la financiación del actual plan.

La disparidad que se está produciendo entre el reconocimiento de ayudas por la Administración y la imposibilidad de poder disfrutar de ellas porque las entidades bancarias no conceden los préstamos necesarios, requiere una modificación de la situación, y ello pasa por un mayor compromiso y colaboración de los operadores del sector financiero.

Cuarta. Desconocemos si, dentro de las competencias que tiene atribuidas esa Administración autonómica en materia de vivienda, se han hecho estudios o propuestas sobre cómo conseguir superar esos obstáculos que ahora se vienen presentando y que impiden que esas personas necesitadas no puedan acceder a una vivienda a pesar de las diversas normas aprobadas para proteger y para hacer efectivo el derecho que les reconoce el artículo 47 de la Constitución.

Esta Institución ha podido comprobar cómo algunas administraciones han establecido unos seguros del alquiler frente a impagos y desperfectos. De la misma forma que con esa medida adoptada muchos propietarios de viviendas que las tenían vacías se animaron a arrendarlas superando así las reticencias que tenían, esa Consejería también podría introducir alguna medida que disminuyera los requisitos extraordinarios que las entidades de crédito vienen exigiendo para otorgar esos préstamos convenidos con cobertura hipotecaria.

En este punto conviene traer a colación el contenido de algunos apartados del informe monográfico que esta Defensoría ha presentado el pasado 25 de enero en el Congreso de los Diputados sobre Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo.

En efecto, en el apartado 2.1.2, que versa sobre los «productos de cobertura de las hipotecas» dijimos textualmente lo siguiente:

«Al menos durante los últimos años las entidades bancarias han exigido a los clientes, como requisito imprescindible a la concesión del préstamo con garantía hipotecaria para la financiación de la adquisición de viviendas, la suscripción de productos de cobertura para reforzar el cumplimiento de la obligación principal.

Se ha generalizado la práctica por las entidades financieras, que no consideran suficiente la garantía real de la hipoteca, el requerimiento a los clientes de la contratación de un seguro de vida/invalidez, conocido como seguros de amortización de préstamos. En estos seguros el asegurador asume el pago de la cantidad pendiente de amortizar por parte del asegurado prestatario, si ocurre alguna de las contingencias previstas en la póliza, que son fallecimiento o invalidez.

También se han impuesto a los clientes seguros, cuyo objetivo es cumplir las obligaciones del deudor con respecto al préstamo hipotecario con carácter temporal. Estos seguros se conocen con el nombre comercial de “seguros de protección de pagos/préstamos” y se comercializan de forma independiente o unidos a los anteriores de vida/invalidez. Las coberturas ofrecidas por estos seguros son la garantía a la entidad de crédito del pago de un número determinado de cuotas, en caso de desempleo o incapacidad temporal o muerte del asegurado. Estas pólizas son alternativas.

La Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de Medidas de reforma económica, y, en concreto, su artículo 19, establece la previsión de que las entidades de crédito informen a los deudores hipotecarios, con préstamos a tipo de interés variable, sobre los instrumentos, productos o sistemas de cobertura de riesgo de incremento de los tipos que tengan disponibles, sin que la contratación de la cobertura varíe el contrato de préstamo. Las entidades están obligadas a ofrecer estos productos de cobertura a los nuevos clientes que contratasen un préstamo hipotecario a tipo de interés variable. Las características de dicho instrumento, producto o sistema de cobertura se tienen que hacer constar en las ofertas vinculantes y en los demás documentos informativos, previstos en las normas de ordenación y disciplina relativas a la transparencia de préstamos hipotecarios.

Al amparo precisamente del mencionado precepto, las entidades de créditos han ofrecido a sus clientes unos productos financieros vinculados a los préstamos hipotecarios, que posibilitan la permuta de los tipos de interés aplicados a los préstamos. Estos productos, técnicamente complejos, con múltiples denominaciones (clip, permuta financiera, *stockpyme*, *swaps*...) se ofertan como un producto que asegura el tipo de interés, siendo la más conocida la de *swaps*. La entidad financiera como consecuencia del *swap*, en caso de subida de los tipos de interés, asume el exceso de la cuantía fijada y, en el supuesto de bajada de los tipos de interés, es el cliente quien asume el riesgo de esta situación y está obligado al pago del producto que se suma a la cuota hipotecaria.»

Asimismo, en el apartado 3.2 de dicho informe monográfico, que trata de los «seguros asociados a los préstamos hipotecarios», esta Defensoría ha denunciado lo que a continuación transcribimos por considerar que tiene mucha relación con el problema planteado en esta queja y con la información que nos ha enviado esa Consejería:

«Como reconoce el Banco de España en su web, aunque no es obligatorio, es habitual que la entidad concedente del préstamo hipotecario exija al prestatario el cumplimiento de requisitos adicionales, tales como domiciliar una nómina, contratar un plan de pensiones o uno o varios seguros de determinadas características. El Defensor del Pueblo a través de las quejas ha detectado que las entidades bancarias imponen, como requisito fundamental para la concesión de un préstamo hipotecario, la suscripción de un seguro de vida y de desempleo con sus propias compañías aseguradoras a los clientes.

El problema que ha aflorado en la actual situación de crisis económica radica en la inoperatividad de dicho seguro, pues los ciudadanos al quedarse sin empleo han solicitado a las compañías la aplicación de la cobertura del seguro de desempleo, siéndoles denegada, alegando que no tienen derecho a la indemnización por carecer de contrato laboral indefinido, lo que al parecer era un requisito imprescindible de la póliza. Las primas de dicha póliza son elevadas al estar calculadas en función del préstamo concedido o de las cuotas mensuales.

No parece posible que las entidades bancarias excusen falta de conocimiento de la situación laboral de sus clientes, pues entre la documentación necesaria para conceder los préstamos hipotecarios se encuentra el contrato de trabajo o similar, por tanto saben antes de obligar a suscribir las pólizas de seguro que no se cumple el requisito fundamental para desplegar la cobertura, el contrato laboral indefinido, lo que provoca la ausencia de interés asegurable.

Las entidades bancarias también han impuesto a los funcionarios y militares la suscripción de un seguro de vida y de desempleo vinculado al préstamo hipotecario, a sabiendas de que no es probable que se queden sin trabajo. En el caso de los militares al tener un empleo de riesgo se les excluye de la cobertura de fallecimiento del seguro de vida.

Los clientes al conocer que no existe la posibilidad de cubrir la contingencia de desempleo, y la de fallecimiento en el caso de los militares, consideran que no ha existido una información clara, ajustada y transparente por parte de las entidades bancarias por la falta de interés asegurable, en consecuencia, proceden a solicitar a las compañías de seguros la anulación de la póliza y la devolución de las primas abonadas, petición que es rechazada, produciéndose un enriquecimiento injusto de las compañías aseguradoras pertenecientes a las mismas entidades bancarias, que no han corrido ningún riesgo.

Las entidades bancarias ante las reclamaciones de los clientes se desentienden del problema, pudiendo existir conflicto de intereses por pertenecer tanto las entidades bancarias como las compañías aseguradoras al mismo grupo financiero.

La cuestión suscitada dio lugar a la apertura de una investigación de oficio ante la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, y el Banco de España, al objeto de conocer el número de reclamaciones presentadas por dicho motivo y la solución dada a las mismas; las medidas previstas a fin de evitar que se sigan, produciendo, dadas las consecuencias económicas negativas para los clientes.»

A la vista de la postura sostenida por esa Consejería en la información que nos ha facilitado, consideramos oportuno dejar constancia de que en el citado informe monográfico hemos señalado que «no ha funcionado de forma correcta en la suscripción de este tipo de seguros, que no han tenido carácter voluntario para los clientes, sino que han supuesto una exigencia para la concesión del préstamo hipotecario. La prueba más evidente de que los ciudadanos han entendido que en caso de desempleo el seguro desplegaba su cobertura, es que llegado el siniestro, han intentado hacer valer su derecho, denunciando a las compañías cuando estas no han atendido su pretensión.

Puede entenderse que las entidades bancarias han visto una gran oportunidad de beneficio en los seguros vinculados, incrementando sus ingresos a través de sus entidades aseguradoras con la imposición de la contratación de las pólizas de seguros de amortización de préstamos, que en la gran mayoría de los casos no garantizan el pago de los préstamos por imponer en sus cláusulas limitativas numerosos inconvenientes para desplegar la cobertura, tanto por desempleo como por incapacidad. Pese a que no existe una obligación legal para el prestatario contratar ningún tipo de seguro. Esta circunstancia puede producir un enriquecimiento injusto para las compañías aseguradoras pertenecientes a las entidades financieras que no han corrido ningún riesgo, teniendo en cuenta que las primas de dichas pólizas son elevadas al estar calculadas en función del préstamo concedido o de las cuotas mensuales.

Por otra parte, es necesario abordar la nueva Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, que permite, con carácter general, que las entidades bancarias proporcionen a los clientes servicios bancarios vinculados a la contratación de otros servicios financieros o no, como los seguros, sin restricciones de ningún tipo únicamente, exige a la entidad financiera que informe al cliente del coste separado de cada servicio, pero no siempre, sino en la medida en que este coste esté disponible para la entidad. Estas prácticas deberían haberse regulado con más limitaciones, porque pueden convertirse con facilidad en abusivas, pues con la concesión de préstamos se podrá obligar al cliente a contratar productos vinculados que no han sido solicitados. Cuando un cliente solicita un servicio no debería verse obligado a contratar otros productos que no desea, sin embargo el artículo 12 de la citada orden lo permite sin matices».

Tras el estudio e investigaciones desarrollados con ocasión de las quejas presentadas ante esta Institución y de los informes obtenidos de los diferentes órganos administrativos y entidades para la elaboración de ese informe monográfico, esta Defensoría ha efectuado diversas recomendaciones, en función de sus respectivas competencias, a los Ministerios de Justicia, Economía y Competitividad y de la Presidencia, al Banco de España, así como a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones dependiente del citado Ministerio de Economía y Competitividad.

Entre las recomendaciones incluidas está la siguiente de carácter preventivo:

«4.2.4 El establecimiento de restricciones a la práctica generalizada de las entidades bancarias de imponer la contratación de los seguros de protección de préstamos, que como ha quedado expuesto anteriormente en la gran mayoría de los casos no garantizan el pago de los préstamos, dadas las numerosas limitaciones para desplegar la cobertura, tanto por desempleo como por incapacidad, evitando las consecuencias económicas negativas para los clientes por el elevado coste del seguro, y posibilitar la contratación voluntaria real de estos u otros seguros a los consumidores en el caso de que decidieran protegerse de esos riesgos, y evitar un enriquecimiento irregular de las entidades de crédito.

Asimismo, se recomienda que se extremen las cautelas en la interpretación que se efectúa de estas pólizas, ya que está claro que los ciudadanos no han prestado su consentimiento libremente para su contratación y, desde luego, no han prestado su consentimiento informado».

Y es que, en relación con las actuaciones que vienen realizando las entidades financieras a la hora de otorgar los préstamos con garantía hipotecaria para la adquisición de una vivienda, esta Defensoría entiende que si, además de la rentabilidad ordinaria que ya obtienen esas entidades de crédito preferentes en préstamos que contratan con los clientes que obtienen las ayudas oficiales reconocidas por las comunidades autónomas por reunir los requisitos establecidos, también consiguen los beneficios contemplados en el convenio de colaboración de julio de 2009, para la financiación del Plan de Vivienda, y si, a pesar de ello, observan una práctica restrictiva en la concesión de esos préstamos convenidos sin atender al espíritu que anima la finalidad de ese Plan, entonces, la Administración se debería plantear aumentar las garantías por las posibles dificultades de cobro de los préstamos en la línea que acabamos de exponer (establecimiento de un seguro para determinados clientes); o, por el contrario, excluir alguno de esos beneficios, como medida de presión.

Como esta Defensoría considera que todavía es posible adoptar nuevas medidas que hagan más eficaces las prestaciones para el pago de la vivienda actualmente existentes, las ayudas públicas destinadas al alojamiento de los colectivos con mayor riesgo de exclusión social, las garantías otorgadas por la Administración a los compradores de viviendas o los convenidos suscritos con las entidades financieras para la financiación del actual Plan, no podemos admitir sin más esa situación con la justificación de que es un problema derivado de las relaciones privadas entre entidades de crédito y sus clientes sobre las que, en su caso, entenderían los jueces y los tribunales de justicia.

La disparidad que se está produciendo entre el reconocimiento de ayudas por la Administración y la imposibilidad de poder disfrutar de ellas porque las entidades bancarias no conceden los préstamos necesarios, requiere una modificación de la situación, y ello pasa por un mayor compromiso y colaboración de los operadores del sector financiero.

Hay precedentes en los que ante situaciones menos graves se ha alcanzado un acuerdo político, asumido por el sector bancario y con buenos resultados. Así ocurrió, por ejemplo, con el problema de los medios electrónicos de pago. Las tasas de intercambio fijadas unilateralmente por las redes de tarjetas eran desproporcionadas, superaban con creces las medias europeas y estaban ahogando al pequeño y mediano comercio. Hubo iniciativas legislativas con el fin de solucionar el problema. Ninguna llegó a

prosperar. Sin embargo, a través del Senado se llegó a un acuerdo político que fue asumido por la banca, que se comprometió a una reducción progresiva de las tasas de intercambio y, en consecuencia, de los descuentos aplicados a los comerciantes en el uso de tarjetas.

Una de las 20 recomendaciones contenidas en ese informe monográfico a los poderes públicos, para que estos las tomen en consideración al buscar soluciones a un problema cuya última consecuencia es la pobreza y la exclusión social, tiene relación con que el Ministro de Economía y Competitividad haya anunciado el pasado 22 de febrero en el Congreso de los Diputados que el Ejecutivo impulsará un «código de buenas prácticas» para las entidades financieras en la dación en pago, como fórmula con que se saldaría la deuda hipotecaria.

Dado que el artículo 12.1 apartado e) del Real Decreto 2066/2008 y el vigente Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, establecen que los préstamos convenidos estarán garantizados con hipoteca, también se podría negociar con esas entidades de crédito que disminuyan las garantías complementarias o adicionales que ahora se exigen como condición para conceder un préstamo convenido a los beneficiarios de esas ayudas públicas: seguros de vida, tenencia de un contrato de trabajo, la domiciliación de las nóminas, la domiciliación de recibos, el seguro de amortización del préstamo incluso durante todo el período del préstamo, un seguro de desempleo, un plan de pensiones, la admisión de tarjetas de crédito o de débito, la presentación de algún avalista solidario en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del préstamo, la pignoración de cantidades o la gestión de las escrituras por dichas entidades, la existencia de fiadores, etc. En suma, que la razonable reducción del riesgo no constituya una virtual inexistencia de riesgo.

Por último, hay que señalar que estas últimas exigencias de las entidades de crédito no solamente se vienen incluyendo en los préstamos convenidos otorgados a algunos de los integrantes de esos colectivos, que por ello son considerados en el Real Decreto 2066/2008 como beneficiarios con derecho preferente en el acceso a una vivienda, sino también a los otros destinatarios de dicha norma y que están dando lugar a que se produzcan numerosas renunciaciones de viviendas de protección pública que se le habían adjudicado tras los correspondientes procesos de selección.

A la vista de las consideraciones anteriormente expuestas, esta Institución entiende que, aunque como ya indicamos al principio de este escrito, desde el punto de vista estrictamente legal, las Administraciones competentes en el caso planteado en esta queja y en otros similares han aplicado la normativa vigente y, por tanto, no han incurrido en una vulneración de la legalidad que mereciera nuestro reproche jurídico, sin embargo, estimamos que nos encontramos ante uno de los supuestos previstos en el apartado 2 del artículo 28 de nuestra Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que dispone textualmente: «Si como consecuencia de sus investigaciones llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, podrá sugerir al órgano legislativo competente o a la Administración la modificación de la misma».

Consideramos que las situaciones injustas o perjudiciales para los ciudadanos a los que les sería de aplicación ese precepto de nuestra ley orgánica se están produciendo en quienes siendo personalmente unos clientes solventes, las entidades de crédito exigen el cumplimiento de unos requisitos extraordinarios para que se les pueda conceder un préstamo de acceso a una vivienda a pesar de que la normativa vigente les apoya.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la mencionada Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procedemos a formular la siguiente recomendación:

«Que, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas, esa Consejería promueva la modificación de la normativa autonómica que se viene aplicando en esta materia y de los acuerdos alcanzados con las entidades financieras preferentes para la financiación del Plan de Vivienda, para que estas concedan los préstamos correspondientes a las ayudas reconocidas por esa Administración autonómica, sin exigir a los beneficiarios que sean solventes y pertenezcan a alguno de los colectivos con derecho a protección preferente enumerados en el artículo 1 del Real Decreto 2066/2008, tantos requisitos extraordinarios como hasta ahora vienen pidiendo.

Del mismo modo, que esa Consejería inste la adopción de las medidas necesarias, bien aumentando los beneficios a obtener por las entidades de crédito, bien excluyendo algunos de los ya otorgados a estas, para que en la concesión de los préstamos cualificados no se apliquen sólo ni absolutamente criterios estrictamente bancarios, sino también los derivados de la finalidad del Plan de Vivienda, como instrumento este que pretende posibilitar el acceso al bien social y básico que es la vivienda».

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que estime para no aceptarla, y ello de conformidad y en el plazo previsto en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 39/2012, de 28 de marzo, formulada a la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento, sobre la modificación de la normativa y del convenio de colaboración con las entidades financieras para la financiación del Plan de Vivienda, para que estas concedan préstamos convenidos para compra de viviendas a mayores de 65 años aunque sean solventes (11011842). Pendiente.

Acusamos recibo de su escrito de 21 de noviembre de 2011 (s/ref...), relacionado con la queja formulada por doña (...), con domicilio en la avenida (...), la cual quedó registrada en esta Institución con el número arriba indicado, y en la que expuso lo siguiente:

1. A la vista de la información facilitada por la Delegación de Toledo de la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en el mes de noviembre de 2009 formalizó la escritura de compra de una vivienda de segunda mano y en el mes de diciembre siguiente presentó su solicitud de las ayudas oficiales que se le habían indicado.

2. El 30 de junio de 2010 y, una vez comprobado que cumplía todos los requisitos establecidos para ello, la citada Consejería resolvió:

a) Reconocerle el derecho a obtener un préstamo cualificado conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, que regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, con una cuantía mínima de 34.200 euros y una máxima de 45.600 euros.

b) Reconocerle el derecho a la subsidiación de la cuota del préstamo cualificado de 155 euros por cada 10.000 euros de valor del préstamo durante 5 años. Este período podía ser ampliado, en su caso, en 100 euros por cada 10.000 euros de valor del préstamo hasta un total de 10 años a solicitud suya.

c) Reconocer el derecho a la Ayuda Estatal Directa a la Entrada (AEDE), condicionada a que ese Ministerio diera su conformidad a la concesión de un préstamo convenido en la cuantía de 12.000 euros.

3. Sin embargo, después de haber contactado con diferentes entidades bancarias para formalizar el préstamo convenido que se le exigía, la formulante de la queja se encontró con que ninguna de ellas aceptó concedérselo ya que, según argumentaban, al contar ya con 67 años de edad y tener el préstamo cualificado una duración mínima de 25 años, terminaría de pagarlo a los 92, lo cual superaba con creces las estadísticas en cuanto a los años de vida de una persona.

4. Ante ello, la formulante de la queja consideró que se encontraba inmersa en una situación paradójica, ya que si bien ella tenía concedidas esas ayudas porque reunía todos los requisitos establecidos en el citado real decreto y, además, estaba incluida en siete de los colectivos previstos en esa norma como beneficiario con derecho preferente en el acceso a una vivienda, sin embargo, no podía recibirlas por la actuación de unas entidades financieras que obedecían a sus intereses privados desconociendo el espíritu de tal norma.

Estudiado el informe remitido por ese Ministerio, que contesta nuestra cuestión sobre la posibilidad de modificar la normativa para que las entidades de crédito no puedan denegar las ayudas oficiales reconocidas a beneficiarios que sobrepasan una determinada edad, esta Defensoría ha estimado procedente recordar las consideraciones previas que expusimos a ese Ministerio el pasado 17 de octubre.

Resumidamente, indicábamos que, desde el punto de vista estrictamente legal, no se podía entender que en la situación de la interesada se hubiese producido una infracción del ordenamiento jurídico por las administraciones intervinientes, ni por las entidades de crédito que no quisieron contratar con ella el préstamo convenido. A esa conclusión llegábamos a la vista de los artículos 14.5, 15.2 y 40.2 del citado Real Decreto 2066/2008.

Por otro lado, también exponíamos que aunque el derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada del artículo 47 de la Constitución no puede ser considerado como un derecho absoluto por el que se pueda exigir a las administraciones que obligatoriamente tengan que facilitar una vivienda a cualquier ciudadano que lo solicite, ni tampoco que sea a título gratuito, sin embargo sí tienen el imperativo

constitucional de asegurar el acceso a ese bien mediante la articulación de prestaciones directas (como las subvenciones, subsidios y ayudas), así como otras indirectas (como la ordenación administrativa de las entidades de crédito y financiación, tanto públicas como privadas).

Reconocíamos entonces que al no tener las administraciones públicas recursos suficientes para atender todas las necesidades de vivienda de los ciudadanos, especialmente las de aquellos grupos sociales más desfavorecidos, se habían implantado instrumentos que contribuían al objetivo complementando lo que quedaba sin cubrir directamente por ellas. Entre esos instrumentos estaba la colaboración de las entidades financieras.

Gracias al pacto o convenio suscrito entre la Administración con las entidades financieras, se ha venido otorgando préstamos con garantía hipotecaria en condiciones más ventajosas que las habituales (ya que con ellos no se cobran comisiones, el tipo de interés puede ser variable o fijo, etc.) y ayudas financieras.

Pues bien, a la vista de los hechos que motivaron el inicio de esta investigación y del informe enviado por ese Ministerio plasmando su criterio respecto de las reflexiones previas que exponíamos, esta Defensoría ha estimado procedente realizar las siguientes consideraciones:

Primera. En el informe ministerial se argumenta, fundamentalmente, que aunque las entidades de crédito suscriban con ese Ministerio, libremente, convenios para financiar actuaciones protegidas, no por ello se les puede obligar a conceder un préstamo a todos y cada uno de los solicitantes, y menos en un momento de grave crisis económica. En concreto, señala que no puede obligarse a las entidades financieras en los casos en que no existan suficientes garantías sobre la solvencia del cliente o cuando éste pertenezca a un grupo de riesgo, como sucede con los de edad avanzada; y que tal decisión debe quedar al margen de la Administración al incidir en una relación jurídico privada como es la que se da entre una entidad de crédito y sus posibles clientes.

Como ya indicamos en nuestro anterior escrito, en principio hemos de admitir que las entidades de crédito deben tener un cierto margen de maniobra para el cálculo del riesgo empresarial y que, dada la grave crisis financiera, es comprensible que esa Administración trate de mantener el delicado equilibrio para no interpretar con rigor la normativa vigente «ya que las entidades entran libremente en la mecánica de los planes, sin que nada, salvo su interés, las obligue a participar» porque, de no ser así, más de una abandonaría la colaboración.

Pero esta Institución entiende que una cosa es tener presente la grave realidad económica del momento actual y otra bien distinta es argumentar, como hace ese Ministerio, que dicho «sistema ha venido funcionando razonablemente bien» y que «el interés de las entidades por participar en los planes estatales parte de una libertad absoluta de aquellas, movidas por criterios estrictamente bancarios». La aceptación sin más de las decisiones que adoptan las entidades de crédito sobre los préstamos convenidos basada en tales argumentos supone ignorar que nos encontramos ante un sistema de ayudas para el acceso a un bien básico como es la vivienda, o sea ante un sistema propio y característico de un Estado Social (artículos 1.1 y 9.2 de la Constitución); y también supone considerar que no se puede mejorar la actual práctica bancaria en busca de disminuir el número de situaciones desfavorables que ahora se vienen produciendo para muchos ciudadanos.

En su informe afirma ese Ministerio que, «dentro de sus límites actúa, en lo posible, con el fin de favorecer que el mayor número de beneficiarios pueda obtener las ayudas», pero esta Defensoría considera que el desempeño es insuficiente ya que en su mano está, al menos, proponer la modificación de esos límites; por ello entendemos que esa Administración adopta una actitud conformista que, en la práctica, lleva en este caso a desconocer el derecho reconocido a la formulante de la queja por una resolución de la Consejería en aplicación de la ley y, por extensión, los derechos de otros muchos ciudadanos mayores de 65 años.

Esta Defensoría debe señalar que esa Administración ni siquiera ha reconocido en su informe que se están dando situaciones injustas en dicho colectivo ciudadano, ni que las decisiones — eminentemente privadas y que atienden principalmente al criterio del riesgo empresarial— adoptadas por las entidades de crédito colaboradoras están provocando que, de hecho, el sistema se esté desviando del principal objetivo de la normativa sobre vivienda social, cual es que los ciudadanos con menos ingresos o con más cargas sociales o familiares puedan acceder a una vivienda digna y adecuada.

Es más, por las mismas razones que las entidades de crédito no conceden los préstamos a los mayores de 65 años, tampoco se conceden a otros colectivos mencionados en el artículo 1 del Real

Decreto 2066/2008, y que también tienen la consideración de beneficiarios con derecho a protección preferente:

- a) Unidades familiares con ingresos que no excedan de 1,5 veces el Indicador público de renta de efectos múltiples a efectos del acceso en alquiler a la vivienda, y de 2,5 veces el mismo indicador, a efectos del acceso en propiedad a la vivienda.
- b) Personas que acceden por primera vez a la vivienda.
- c) Jóvenes, menores de 35 años.
- d) Mujeres víctimas de la violencia de género.
- e) Víctimas del terrorismo.
- f) Afectados por situaciones catastróficas.
- g) Familias numerosas.
- h) Familias monoparentales con hijos.
- i) Personas dependientes o con discapacidad oficialmente reconocida, y las familias que las tengan a su cargo.
- j) Personas separadas o divorciadas, al corriente del pago de pensiones alimenticias y compensatorias, en su caso.
- k) Personas sin hogar o procedentes de operaciones de erradicación del chabolismo.
- l) Otros colectivos en situación o riesgo de exclusión social determinados por las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla.

Así, no puede extrañar que estén quedando vacantes tantas viviendas de protección pública, ya que muchos de los posibles destinatarios renuncian a ellas porque no llegan a recibir las ayudas sociales reconocidas; la causa resulta estar en que las entidades de crédito no les conceden los préstamos necesarios. Esto constituye un fracaso en la consecución de los objetivos de los planes de vivienda.

Y es que si, a pesar de las normas promulgadas por el Estado y completadas por las comunidades autónomas por las que se ha procurado la promoción de las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho constitucional de disfrutar de una vivienda digna y adecuada; y si, a pesar de la garantía del apartado 2 del artículo 15 del Real Decreto, resulta que de hecho los ciudadanos no pueden percibir las ayudas que tienen reconocidas expresamente por reunir todos los requisitos porque las entidades bancarias colaboradoras no otorgan los préstamos con los que aquellos contaban, entonces esta Defensoría entiende que el convenio de colaboración para financiar actuaciones protegidas no está funcionando como se esperaba, y la causa de la disfunción reside en que se ha atribuido a las entidades colaboradoras un poder de decisión demasiado discrecional, «absoluto» es el término utilizado por ese Ministerio, basado eminentemente en el riesgo empresarial. Enseguida nos referiremos a la magnitud de ese «riesgo».

Por ello, esta Defensoría entiende que en financiación de viviendas de promoción pública o con algún tipo de protección oficial, no se tendría que haber incluido en las normas aprobadas y en los convenios suscritos un margen de discrecionalidad tan grande en la decisión por dichas entidades de otorgar o denegar los préstamos autorizados por la Administración.

Segunda. Esta Institución dijo a ese Ministerio el pasado mes de octubre que «si la razón de esa negativa de las entidades financieras a suscribir tales préstamos es que deben atender eminentemente al riesgo empresarial, entonces la Administración debería haber incluido en esas normas un sistema de cobertura de riesgos o haber introducido en los convenios suscritos mayores garantías por las posibles dificultades de cobro de los préstamos». Desconocemos si la Mesa de Seguimiento Financiero o esa Dirección General han estudiado cómo conseguir superar los obstáculos que se vienen presentando y que impiden acceder a una vivienda, como busca el artículo 47 de la Constitución.

Esta Institución ha podido comprobar cómo la Sociedad Pública del Alquiler y algunas comunidades autónomas y ayuntamientos han establecido seguros del alquiler frente a impagos y desperfectos. De la misma forma que con esa medida muchos propietarios de viviendas vacías se animaron a arrendarlas superando las reticencias, esa Dirección General también podría introducir una medida que hiciera que, al menos, no fuesen considerados como grupo de riesgo por las entidades de crédito aquellos beneficiarios solventes que han obtenido las ayudas oficiales. En su informe remitido a esta Institución se hace referencia a los beneficios que obtienen las entidades de crédito que suscribieron el convenio de julio de 2009 para la financiación del nuevo Plan estatal de vivienda 2009-2012 tales como:

- a) Prioridad en todas las líneas de apoyo financiero o económico del Ministerio de Fomento o que acuerde con terceros (ICO).
- b) Utilización de un distintivo diferente.
- c) Participación en la Mesa de Seguimiento Financiero.
- d) Facilidades para la consecución de préstamos.

Esta Defensoría entiende que si, además de la rentabilidad ordinaria que obtienen esas entidades en préstamos que contratan con los clientes que obtienen las ayudas oficiales, también consiguen esos otros beneficios; y si, a pesar de ello, siguen una práctica restrictiva en la concesión de los préstamos sin atender a la finalidad del Plan, entonces a nuestro juicio esa Administración estatal debe plantearse aumentar las garantías por las posibles dificultades de cobro de los préstamos en la línea que acabamos de exponer (establecimiento de un seguro para determinados clientes), o, por el contrario, excluir alguno de esos beneficios, como medida de presión.

Tercera. Esa Dirección General dice no ser ajena a los problemas de los ciudadanos en obtener financiación, y pone como muestra la inclusión del artículo 18.2 del Real Decreto 2066/2008, con el que se pretende, «dentro de su escaso margen de maniobra, impulsar la concesión de financiación, en el sentido siguiente: El incumplimiento grave y reiterado de las obligaciones establecidas en el convenio, por parte de una entidad de crédito colaboradora, habilitará al Ministerio de Vivienda, actual Ministerio de Fomento, para resolver dicho convenio».

Esta Defensoría no puede aceptar tal argumento porque no es aplicable a la decisión de las entidades de crédito de conceder o no los préstamos convenidos ni a la gestión del pago de la subsidiación de dichos préstamos, ya que el mismo informe insiste en que no se les puede obligar a su concesión y que su participación «en los planes estatales parte de la libertad absoluta de aquéllas». Si en el convenio de colaboración no hay tal obligación, no podrá incumplirse y, por consiguiente, no podrá darse por resuelto.

Además, tampoco es aceptable que se reconozca que con ese apartado 2 del artículo 18 haya un «escaso margen de maniobra» en la concesión de la financiación, ya que, sin olvidar los innegables aciertos y avances que supuso la aprobación del real decreto, esta disposición fue propuesta por el Ministerio de Vivienda, antecesor del Ministerio de Fomento. Si es la redacción del precepto la que no está permitiendo que se cumplan los objetivos previstos, habría de modificarse el precepto. El fundamento de esta posibilidad es directo, figura en la Constitución:

— España busca establecer una sociedad democrática avanzada (Preámbulo), y no hay ninguna sociedad avanzada donde haya personas que no pueden acceder razonablemente al disfrute de una vivienda;

— España está constituida como Estado social (artículo 1), no como otra cosa;

— corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas; o sea, no meras entelequias ni píos deseos; no hay ninguna libertad ni igualdad predicable de personas que no logran acceder a un mínimo trozo de territorio español donde vivir bajo techo. Y también les corresponde remover los obstáculos que impidan o dificulten la plenitud de la libertad y la igualdad. En fin, les corresponde facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, participación imposible sin una vivienda. Así lo dice el artículo 9.2, y lo deducimos a nuestro juicio sin necesidad de ningún razonamiento tortuoso;

— entre los fundamentos del orden político y de la paz social están la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, imposibles sin un lugar digno donde habitar (artículo 10).

Por supuesto que está reconocido el derecho a la propiedad privada, pero también que la función social de este derecho delimita su contenido, de acuerdo con las leyes. Por supuesto, también, que está reconocida la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, pero toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general, y esto incluye la riqueza bancaria. No parece necesario señalar lo vital que resulta en nuestra sociedad la actividad crediticia, es ello lo que justifica su especial posición en el ordenamiento jurídico y en la ordenación de la economía, a la vista está. Pero esta especial posición parece razonable pensar que debe reflejarse a todos los efectos y no sólo a algunos. Por tanto, puede deducirse que en los planes estatales de vivienda la libertad de las entidades de crédito no puede ser absoluta, como no lo es ninguna libertad ni derecho fundamental; y que el riesgo empresarial que dice asumirse debe ser verdadero riesgo, dadas unas condiciones mínimas de solvencia; es decir, el aseguramiento absoluto de la rentabilidad financiera no

comporta riesgo, por tanto para asumir riesgo su aseguramiento no puede ser absoluto. Cabalmente, estamos hablando de las entidades de crédito propias de una sociedad democrática avanzada, constituida política y jurídicamente como Estado social.

En nuestro escrito del pasado mes de octubre ya señalábamos los perjuicios que estaban sufriendo algunos ciudadanos por la aplicación del apartado 3 del artículo 42 del Real Decreto 2066/2008: «El préstamo tendrá un plazo mínimo de amortización de 25 años, que podrá ampliarse previo acuerdo con la entidad de crédito». Indicábamos entonces que, en principio, con la fijación de ese plazo mínimo se pretendía facilitar a la mayoría de los interesados el acceso a la vivienda posibilitando, incluso, la prórroga del plazo de amortización cuando surgieran contratiempos económicos que aumentasen la dificultad de la devolución del préstamo. Es esta una posibilidad hoy más que evidente, la situación económica negativa sobrevenida forma parte actualmente, y lamentablemente, de nuestra realidad y no parece posible que no sea tenida en cuenta por la entidad financiera colaboradora, o al menos que esa Administración no se lo haga ver así.

También decíamos que al haberse establecido un plazo mínimo de 25 años se otorgaba una garantía a los sectores sociales con escasos recursos, ya que se evitaba que las entidades financieras pudieran presionarles para acordar plazos más cortos y, por consiguiente, cuotas mayores, que serían más perjudiciales para esos colectivos que pretendían acceder a las viviendas sociales. Sin embargo, ya observábamos entonces que en la práctica la aplicación del plazo mínimo de amortización de 25 años estaba dando lugar a que los ciudadanos mayores de 65 años tengan más dificultades en acceder a una vivienda, ya que no pueden cobrar las ayudas públicas reconocidas porque las entidades financieras no les conceden el préstamo.

Cuarta. Sabido es que el programa de ayudas para el pago de la vivienda incluido en el Real Decreto 2066/2008 y en la Orden VIV/1290/2009, tiene por objeto ayudar a pagar el alquiler o las cuotas de préstamos hipotecarios a personas con ingresos bajos a quienes el coste de la vivienda puede situar en riesgo de exclusión social o dificultar el proceso de inserción social.

Consideramos que la política de vivienda debe compaginar la necesidad de contar con unas normas que den estabilidad y continuidad al sector productor de viviendas y a los colectivos antes citados, con la necesidad de introducir modificaciones y propuestas que sean fiel reflejo de la realidad cambiante de este sector para que no queden desvirtuados los objetivos buscados.

Este es el motivo por el que, desde hace décadas, se vienen aprobando los planes estatales de vivienda para períodos de cuatro años, en los que se introducen las adaptaciones de las líneas programáticas y más permanentes de intervención y de regulación de la oferta de viviendas para así atender las circunstancias y la realidad de los problemas que van apareciendo. Así se consigue más operatividad. Por ejemplo, ahora hay más incidencia en la política de fomento de la rehabilitación de edificios y viviendas, ya que ha envejecido el parque de viviendas afectadas por el último plan y sus habitantes no deben ver empeorar su calidad de vida. También se está fomentando el alquiler frente a la propiedad, observando que la población es menos reticente a cambiar de lugar y tiene más dificultades para acceder a una vivienda en propiedad.

Pues bien, dado que en los últimos años se ha incrementado el número de personas encuadrables en alguno de los colectivos más desfavorecidos, por la especial incidencia que en ellos tiene la crisis económica, se deberían tomar las necesarias medidas de adaptación a esa realidad, en las líneas generales de fomento de la vivienda con protección oficial, que contemplen una voluntad decidida y no meramente retórica de concertación entre el sector público y el sector privado para que esos colectivos no se vean aún más perjudicados.

Las administraciones ya han asumido en los últimos tiempos nuevas líneas de intervención en su política de vivienda mediante su plasmación en las nuevas normas aprobadas y en los compromisos sociales adquiridos. Así, ahora hay nuevos tipos de vivienda protegida (concertada, alquiler con opción de compra, alojamientos colectivos protegidos), nuevas formas de promoción u obtención de viviendas protegidas (derecho de superficie, copropiedad, conversión de viviendas libres existentes), programas sociales de vivienda, etcétera.

Por eso, esta Defensoría no puede compartir lo expresado en el informe de ese Ministerio, ni puede proceder ahora a la conclusión de esta investigación porque haya que asumir que la situación antes descrita no puede mejorarse. Al contrario, consideramos que todavía es posible adoptar nuevas medidas que hagan más eficaces las prestaciones para el pago de la vivienda actualmente existentes, las ayudas públicas destinadas al alojamiento de los colectivos con mayor riesgo de exclusión social, las garantías

otorgadas por la Administración a los compradores de viviendas o los convenios suscritos con las entidades financieras para la financiación del actual Plan.

La disparidad que se está produciendo entre el reconocimiento de ayudas por la Administración y la imposibilidad de poder disfrutar de ellas porque las entidades bancarias no conceden los préstamos necesarios, requiere una modificación de la situación, y ello pasa por un mayor compromiso y colaboración de los operadores del sector financiero.

Hay precedentes en los que ante situaciones menos graves se ha alcanzado un acuerdo político, asumido por el sector bancario y con buenos resultados. Así ocurrió, por ejemplo, con el problema de los medios electrónicos de pago. Las tasas de intercambio fijadas unilateralmente por las redes de tarjetas eran desproporcionadas, superaban con creces las medias europeas y estaban ahogando al pequeño y mediano comercio. Hubo iniciativas legislativas con el fin de solucionar el problema. Ninguna llegó a prosperar. Sin embargo, a través del Senado se llegó a un acuerdo político que fue asumido por la banca, que se comprometió a una reducción progresiva de las tasas de intercambio y en consecuencia de los descuentos aplicados a los comerciantes en el uso de tarjetas.

También hay precedentes como el convenio suscrito entre el Gobierno y la Asociación Española de la Banca, de 29 de abril de 2008, en cuya virtud se promovía que las entidades de crédito, de manera voluntaria, puedan renunciar a sus comisiones en el caso de una modificación hipotecaria relativa a la ampliación del plazo del préstamo.

En este punto, la Defensora del Pueblo en funciones ha presentado el pasado 25 de enero en el Congreso de los Diputados un informe monográfico sobre «Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo», que busca coadyuvar a dar una respuesta a la situación de miles de ciudadanos que no pueden afrontar el pago de sus hipotecas, como consecuencia de la crisis económica, el desplome de los precios inmobiliarios y el desempleo. Una de las 20 recomendaciones contenidas en esa monografía a los poderes públicos, para que estos las tomen en consideración al buscar soluciones a un problema cuya última consecuencia es la pobreza y la exclusión social, tiene relación con que el ministro de Economía y Competitividad haya anunciado el pasado 22 de febrero en el Congreso de los Diputados que el Ejecutivo impulsará un «código de buenas prácticas» para las entidades financieras en la dación en pago, como fórmula con que se saldaría la deuda hipotecaria.

De la misma forma que en los ejemplos anteriores, esta Defensoría entiende que esa Administración también podría hacer por conseguir un nuevo acuerdo con las entidades de crédito para facilitar préstamos y mejorar la gestión de la subsidiación de estos, una vez desaparecida la gestión que habían asumido de la ayuda estatal directa a la entrada (AEDE) como consecuencia de la entrada en vigor del Real Decreto 1713/2010, que modificó el RD 2066/2008.

Además, y dado que el apartado e) del artículo 12.1 del Real Decreto 2066/2008 y el vigente Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, establecen que los préstamos convenidos estarán garantizados con hipoteca, ese Ministerio podría negociar con las entidades de crédito para que reduzcan las garantías complementarias o adicionales que ahora exigen como condición para conceder un préstamo convenido: seguros de vida, tenencia de un contrato de trabajo, domiciliación de las nóminas, la domiciliación de recibos, el seguro de amortización del préstamo incluso durante todo el período del préstamo, un seguro de desempleo, un plan de pensiones, la admisión de tarjetas de crédito o de débito, la presentación de algún avalista solidario en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del préstamo, la pignoración de cantidades o la gestión de las escrituras por dichas entidades, la existencia de fiadores, etc. En suma, que la razonable reducción del riesgo no constituya una virtual inexistencia de riesgo.

Hay que señalar que estas últimas exigencias de las entidades de crédito no solamente se vienen incluyendo en los préstamos convenidos otorgados a algunos de los integrantes de los colectivos desfavorecidos, que por ello son considerados en el Real Decreto 2066/2008 como beneficiarios con derecho preferente en el acceso a una vivienda, sino también a los otros destinatarios de dicha norma. Ello está dando lugar a que se produzcan numerosas renunciaciones de viviendas de protección pública que se habían adjudicado tras los correspondientes procesos de selección.

Aunque como ya indicamos al principio de este escrito, desde el punto de vista estrictamente legal las administraciones competentes en el caso planteado en esta queja y en otros similares han aplicado la normativa vigente y, por tanto, no han incurrido en ilegalidad que mereciera reproche, sin embargo estimamos que nos encontramos ante uno de los supuestos previstos en el apartado 2 del artículo 28 de nuestra Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que dispone: «Si como consecuencia de sus investigaciones llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones

injustas o perjudiciales para los administrados, podrá sugerir al órgano legislativo competente o a la Administración la modificación de la misma».

Consideramos que las situaciones injustas o perjudiciales para los ciudadanos están dándose en quienes, siendo clientes solventes, no ven atendida por las entidades de crédito su necesidad de préstamo convenido u otra ayuda pública reconocida por la Administración para acceder a una vivienda. Y consideramos que la causa está en que las entidades de crédito consideran a tales personas como pertenecientes a un grupo de riesgo, siendo que el Real Decreto 2066/2008 atribuye a muchas de ellas la condición de beneficiario con derecho a protección preferente para obtener las ayudas reguladas en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la mencionada Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procede dirigir al Ministerio de Fomento la siguiente recomendación:

«Que ese Ministerio promueva la modificación del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, y de las cláusulas que rigieron el convenio de julio de 2009, de colaboración con las entidades financieras preferentes para la financiación del Plan de Vivienda, para que estas concedan las ayudas otorgadas cuando se reúnan todos los requisitos, al menos a quienes sean solventes y pertenezcan a alguno de los colectivos de beneficiarios con derecho a protección preferente.»

Del mismo modo, que inste la adopción de las medidas necesarias, bien aumentando los beneficios a obtener por las entidades de crédito, bien excluyendo algunos de los ya otorgados a estas, para que en la concesión de los préstamos cualificados no se apliquen sólo ni absolutamente criterios estrictamente bancarios, sino también los derivados de la finalidad del Plan, como instrumento este que pretende posibilitar el acceso al bien social y básico que es la vivienda.

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que estime para no aceptarla, y ello de conformidad y en el plazo previsto en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 40/2012, de 28 de marzo, formulada a la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid, sobre la modificación de la norma aplicable al cómputo del tiempo mínimo de empadronamiento para el acceso a una vivienda de protección oficial, de manera que no sean tenidas en cuenta las bajas del padrón cuando se deban a traslados a otro municipio de carácter forzoso y temporal (11019342). Pendiente.

Acusamos recibo de su escrito de 1 de febrero de 2012 (s/ref.: 10/039812.9/12), relacionado con la queja formulada por don (...), con domicilio en la calle del (...), de (...), la cual quedó registrada en esta Institución con el número arriba indicado, y que versa sobre la denegación de su solicitud de una vivienda de protección pública por especial necesidad.

Examinado el contenido del informe recibido, esta Defensoría estima procedente realizar las siguientes consideraciones:

Primera. De los datos que obran en el expediente de esta queja se desprende que la primera vez que el interesado se empadronó en el municipio de Madrid fue el 29 de junio de 1999, y así siguió empadronado salvo la interrupción que tuvo desde el 13 de marzo de 2002 hasta el 20 de octubre de 2005, debido a una circunstancia ajena a su voluntad cual fue su traslado a Barcelona para seguir un tratamiento sanitario, y debido a que sus condiciones psicofísicas no le permitían tomar decisiones por sí mismo.

De la documentación facilitada por el formulante de la queja (Padrón Municipal de Habitantes - Volante de Inscripción Padronal) se desprende que el 20 de octubre de 2005 volvió a estar empadronado en el municipio de Madrid, concretamente en la calle (...), procedente de Barcelona.

Aquí hay que señalar que el interesado incurrió en un error en la queja que dirigió a esta Institución, y que trasladamos a esa Dirección General en nuestro escrito de iniciación de esta investigación, cuando señaló que el plazo de ausencia de Madrid por su tratamiento médico duró hasta el 5 de octubre de 2006,

siendo que esa fecha se refiere a aquella en la que cambió de domicilio dentro de Madrid, desde la calle (...) a su residencia actual en la calle (...).

Segunda. Según afirma el interesado, la primera vez que presentó su solicitud de una vivienda de protección oficial por el cupo de especial necesidad fue en el año 2007, incoándose entonces el expediente (...).

En aquel momento estaba en vigor la primera redacción del artículo 7 del Decreto 19/2006, de 9 de febrero, por el que se regula el proceso de adjudicación de viviendas del Instituto de la Vivienda de Madrid, que exigía como uno de los requisitos para solicitar una vivienda el de acreditar un período mínimo de empadronamiento o trabajo de «dos años inmediatamente anteriores a la fecha de finalización de presentación de solicitudes, en la Comunidad de Madrid, cuando se trate de viviendas adjudicadas en virtud del artículo 5.a) del presente Decreto», es decir, cuando finalizase la convocatoria acordada como reserva específica destinada a «a) situaciones de especial necesidad, que serán adjudicadas conforme a lo establecido en el artículo 21».

Esta Defensoría desconoce si esa Administración autonómica cumplió, en la tramitación de aquella solicitud de 2007, con lo que disponía el apartado 4 del artículo 21 de aquel decreto, según el cual, «a los efectos previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento será de seis meses» y si, por tanto, dictó antes de ese plazo la correspondiente resolución.

En el supuesto de que no hubiese dictado resolución expresa en el expediente (...), habría que recordar que la Ley 1/2001, de 29 de marzo, establece la duración máxima y los efectos del silencio administrativo de determinados procedimientos de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 de dicha ley, en conexión con lo previsto en el punto 6.16 del anexo que se cita en el mismo, resulta que el plazo máximo para dictar y notificar la resolución expresa del procedimiento para la adjudicación de viviendas de la Comunidad de Madrid mediante baremo en situaciones de especial necesidad no podrá superar los seis meses, siendo que el vencimiento de dicho plazo máximo sin que se haya dictado y notificado la resolución expresa del procedimiento producirá un efecto desestimatorio.

Como en el caso que estamos estudiando nos encontramos ante un procedimiento reglado iniciado a instancia de un interesado que pretende la obtención de unos efectos jurídicos favorables, para poder determinar el régimen jurídico que se debe aplicar a la presentación de aquella solicitud, se podría tener presente lo que ha establecido la abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre las solicitudes de las licencias urbanísticas, ya que, aunque existe alguna diferencia jurídica como es la relativa a los efectos del silencio administrativo, sí existe una identidad en el aspecto concreto de la normativa que se ha de aplicar a la hora de resolver la petición de dicha vivienda.

Sabido es que la actual corriente jurisprudencial del Tribunal Supremo, asimismo muy consolidada, defiende la regla general de entender aplicable el régimen jurídico vigente en el momento de dictarse la resolución expresa sobre el contenido de la licencia urbanística (y, en este caso, solicitud de vivienda), siempre y cuando se haga dentro del plazo establecido, ya que el lapso de tiempo que media entre la solicitud y la terminación del plazo legal que tiene la Administración para resolver no puede ir en contra del interés público, por lo que no produce ningún tipo de derechos adquiridos por el solicitante, y si se produjese un cambio de la normativa urbanística, este corre por cuenta y riesgo del peticionario de la licencia.

Sin embargo, otra cosa totalmente distinta sucede cuando la resolución se produzca una vez transcurrido el plazo legalmente establecido para resolver. En este supuesto, la última doctrina del Tribunal Supremo sobre la licencia urbanística señala que el régimen legal aplicable deberá ser el existente en el momento en que se presentó la solicitud.

La razón de este criterio está en los efectos que tiene la aplicación del silencio administrativo en esta materia, ya que, como es positivo, se considera que la deficiente actuación administrativa producida por falta de resolución expresa dentro de plazo, no puede conculcar los intereses legítimos del solicitante en detrimento de unos derechos, ahora sí, adquiridos en base a una correcta petición formulada y no resuelta en plazo. Se ha de advertir aquí que este efecto estimatorio se produce cuando la actuación para la que se ha pedido la licencia no va contra el planeamiento urbanístico, ya que se hace prevalecer, en el conflicto entablado, el principio de legalidad urbanística sobre el principio de seguridad jurídica.

Hechas las anteriores aclaraciones, debemos insistir en que la norma que se debe aplicar a la solicitud que presentó el interesado es el Decreto 19/2006, es decir, la que estaba en vigor en 2007 y no la de su posterior modificación, ya que esa Dirección General no dictó ni notificó al interesado en plazo ni fuera de plazo resolución expresa alguna.

Eso significa que se examinará si aquella solicitud presentada reunía o no todos y cada uno de los requisitos previstos en la primera redacción del artículo 7, así como los otros establecidos en aquel decreto, por lo que no se exigirán los nuevos requisitos que se introdujeron con la modificación realizada a través de la disposición adicional séptima del Decreto 74/2009, de 30 de julio, por el que se aprobó el Reglamento de vivienda con protección pública, entre los que están la acreditación de un período mínimo de empadronamiento o trabajo de diez años en la Comunidad de Madrid, de los cuales los tres últimos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de solicitud.

Asimismo, como se trata de una vivienda destinada a situaciones de especial necesidad, según lo dispuesto en el artículo 5, aquella solicitud será tramitada teniendo también en cuenta lo establecido en el artículo 21 del Decreto que estaba en vigor en el año 2007, y no lo establecido en otra norma posterior.

Tercera. Como, según los datos que obran en esta queja, todavía no se ha dictado la resolución expresa de esa solicitud, persiste el silencio administrativo.

Aquí debemos recordar que en la exposición de motivos de la citada Ley 30/1992, se señala que «... el verdadero objetivo de la Ley, [que] es que los ciudadanos obtengan respuesta expresa de la Administración y, sobre todo, que la obtengan en el plazo establecido. El silencio administrativo, positivo o negativo, no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado. Esta garantía, exponente de una Administración en la que debe primar la eficacia sobre el formalismo, sólo cederá cuando exista un interés general prevalente o, cuando realmente, el derecho cuyo reconocimiento se postula no exista».

De igual modo, hay que tener presente que, según ha declarado el Tribunal Constitucional, en Sentencias 6/1986, de 21 de enero, y 180/1991, de 23 de septiembre, el silencio administrativo de carácter negativo es una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial, superando los efectos de la inactividad de la Administración.

El silencio administrativo es, por tanto, una técnica dirigida a la protección de los intereses de los ciudadanos con la cual se pretende evitar que la inactividad formal de la Administración cierre el acceso del interesado a la vía jurisdiccional, provocando así su indefensión. Por ello, el silencio administrativo no es otra cosa que una ficción legal que habilita al interesado para acudir a dicha vía jurisdiccional, pero no excluye en ningún caso el deber inexcusable de la Administración de dictar una resolución expresa.

En consecuencia, la figura del silencio administrativo negativo actúa en el beneficio exclusivo del ciudadano y a los solos efectos procesales. A este respecto, el Tribunal Supremo ha declarado que dicho silencio «faculta al interesado para entender producida la desestimación presunta del recurso interpuesto por el mero transcurso del plazo fijado para resolverlo, pero sin que ello implique que el recurso haya sido resuelto —sino una mera ficción legal para evitar que la impugnación de los actos administrativos sea fácilmente paralizada por la simple inactividad de la Administración— ni excluya tampoco del deber de esta de dictar resolución expresa, que aun siendo tardía podría, como es lógico, ser entonces impugnada en la vía pertinente» (Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de julio de 1980).

Por ello, ni esa Administración puede «aplicar el silencio administrativo» o, en otras palabras, optar entre resolver en forma expresa o dejar de hacerlo; ni, en consecuencia, ampararse en la pretendida «aplicación» de dicha técnica para justificar así la omisión del deber de dictar una resolución expresa, que le viene impuesto por el artículo 42.1 de la mencionada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que dice: «La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación». Recuérdese además que el incumplimiento del deber de resolver expresamente está sujeto a responsabilidad de la autoridad o funcionario (art. 42.7 de dicha ley).

Si, como dice la normativa antes citada, el interesado tiene la posibilidad de presentar recursos tanto en la vía administrativa como en la judicial para que se le reconozca el derecho que le asiste a dictarse la resolución que proceda en Derecho, también ha de recordarse que el interesado tiene reconocido en el artículo 10.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, el derecho de dirigirse a esta Defensoría presentando una queja con el fin de que se investigue la actuación de esa Administración y para que se adopte la resolución que proceda.

Ha sido en el ejercicio de la competencia que tenemos atribuida por el artículo 54 de la Constitución de supervisar la actuación de las administraciones públicas para el esclarecimiento de sus actos y resoluciones en relación con los ciudadanos y a la luz de lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución, como hemos estado interviniendo.

Cuarta. Así pues, cuando esa Dirección General tenga que dictar la correspondiente resolución expresa en el citado expediente, deberá comprobar entre otros aspectos si el solicitante había cumplido con el requisito del apartado f) del artículo 7 del Decreto 19/2006, de 9 febrero, y tener también en cuenta a la hora de verificar si se había cumplido el período mínimo de empadronamiento exigido contando hasta la fecha en la que finalizó el plazo de la presentación de solicitudes de la convocatoria para viviendas del cupo de especial necesidad.

Además de ello, hemos de recordar que el artículo 14 del citado Decreto 19/2006, de 9 de febrero, todavía sigue disponiendo que las solicitudes de vivienda, por especial necesidad, podrán presentarse en cualquier momento, y que la documentación exigida, justificativa de la situación socioeconómica y familiar del solicitante tiene una vigencia y valor durante un año natural, salvo que varíen las circunstancias reflejadas en dicha documentación o sea requerida su actualización.

Pues bien, esta Defensoría considera que antes de que hubiese finalizado el plazo de presentación de solicitudes para la convocatoria de viviendas de especial necesidad del año 2007 o, en su defecto, antes de que hubiese transcurrido un año natural desde la presentación de aquella solicitud del año 2007 en que se hubiera producido su caducidad, ya se había cumplido el período mínimo de empadronamiento de dos años que entonces se exigía (dado que volvió a empadronarse en Madrid desde Barcelona el 20 de octubre de 2005), por lo que procedería la admisión de esa solicitud por cumplirse este requisito, así como realizar la correspondiente baremación intercalándola en el orden correspondiente de la lista de ciudadanos que están esperando a que se les adjudique una vivienda adecuada a sus circunstancias familiares y sociales. No entramos a valorar si también reunía los otros requisitos previstos para estos casos.

De acuerdo con ello, ya no sería necesario supervisar la tramitación desarrollada a raíz de la última solicitud de vivienda que presentó el 27 de junio de 2011, y las peticiones de documentación que se le ha requerido para acreditar que lleva más de diez años empadronado en la Comunidad de Madrid.

Quinta. Por otro lado, y tomando como punto de arranque la investigación desarrollada sobre esta queja, hemos sido conscientes de no sólo la situación que afectó al interesado sino de la que también pueden estar sufriendo otros muchos ciudadanos en casos similares.

Nos estamos refiriendo a las consecuencias que hubiera tenido para su pretensión de acceder a una vivienda, la interrupción que hubo en su empadronamiento en Madrid desde el 13 de marzo de 2002 hasta el 20 de octubre de 2005, debido a su traslado a Barcelona para iniciar un programa de logopedia y rehabilitación neuropsicológica con carácter preferente para recuperarse de un aneurisma cerebral que sufrió, y, al mismo tiempo, recibir cuidado personal por parte de la única persona que en ese momento se quiso hacer cargo de él, que residía en Barcelona.

De los datos que obran en el expediente de esta queja se desprende que esa Dirección General en ningún momento tuvo en cuenta la posibilidad de computar esa ausencia como si hubiese seguido estando empadronado en Madrid, y ello por aplicación de la normativa vigente, tanto en el año 2007, como en la actualidad.

En efecto, tanto en la primera redacción del mencionado artículo 7 del Decreto 19/2006, de 9 de febrero, como en la redacción dada por la disposición adicional séptima del Decreto 74/2009, de 30 de julio, se incluyeron unos supuestos excepcionales en los que no se aplicaría la exigencia de un período mínimo de empadronamiento o trabajo para acceder a una vivienda. En la actualidad está en vigor lo siguiente:

«Se exceptuará del cumplimiento del requisito de empadronamiento a aquellas mujeres víctimas de violencia de género cuando como consecuencia de la misma se hayan visto obligadas a cambiar su residencia. En este caso, deberá acreditarse dicha situación mediante sentencia condenatoria a favor de la víctima.

De igual modo, se exceptuará del requisito de empadronamiento a aquellas personas que tengan la condición de refugiado o asilado político en nuestro país, debidamente acreditada.

Tampoco se exigirá el requisito de empadronamiento al peticionario emigrante, entendiéndose por tal el que ha sido originario de la Comunidad de Madrid o antiguo residente en ella al tiempo de iniciarse la emigración.»

En el informe que hemos recibido, se indica que estas situaciones son «verdaderamente excepcionales, pues la *ratio legis* sin duda, ha buscado el estar radicado en la Comunidad de Madrid por un plazo lo suficientemente amplio, es decir, con arraigo, para ser adjudicatario de una vivienda propiedad del Instituto de la Vivienda de Madrid».

Esta Defensoría debe mostrar su conformidad con la existencia en la normativa antes expuesta de unos casos excepcionales en los que no se aplica la exigencia del período mínimo de empadronamiento establecido para poder acceder a una vivienda por la razón de arraigo que se ha alegado. Por ello, si hubiésemos tenido que supervisar la desestimación de la última solicitud presentada por el interesado el pasado 27 de junio de 2011, porque no reunía el requisito de haber cumplido el período mínimo de empadronamiento, esta Institución habría considerado que esa Dirección General había actuado correctamente y conforme a la ley, ya que la baja en el padrón por traslado a otro municipio debido a razones de salud no está incluida entre esos supuestos de excepción expresamente enumerados.

Sin embargo, aunque desde el punto de vista estrictamente legal hubiera sido correcta esa actuación administrativa, esta Institución entiende que nos encontramos ante uno de los supuestos previstos en el apartado 2 del artículo 28 de nuestra Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que dispone textualmente: «Si como consecuencia de sus investigaciones llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, podrá sugerir al órgano legislativo competente o a la Administración la modificación de la misma».

Consideramos que las situaciones injustas o perjudiciales para los ciudadanos a los que les sería de aplicación ese precepto de nuestra ley orgánica se están produciendo en quienes llevan mucho tiempo empadronados en un municipio de la Comunidad de Madrid y tienen voluntad de seguir residiendo en el mismo pero, por circunstancias sobrevenidas no deseadas por ellos, se ven forzados a trasladarse a otro lugar durante un tiempo suficiente para tener que cumplir con la obligación de empadronarse en ese lugar nuevo.

Aquí hay que recordar que el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de población y demarcación territorial de las entidades locales, establece en el apartado 1 de su artículo 54: «Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año».

Pues bien, entendemos que no es justo que no se compute como tiempo empadronado las ausencias que tienen en sus respectivos padrones aquellos ciudadanos que, en cumplimiento de esa obligación antes indicada, deben darse de baja del padrón de la localidad en la que ya tenían su arraigo porque se les exija su traslado a otra ciudad por prescripción facultativa, así como en aquellos casos en los que ciudadanos deban empadronarse durante un tiempo en otra localidad, no por voluntad propia sino por imperativo legal (como serían los casos de los condenados a penas de prisión, traslado de funcionarios) o por decisión empresarial, como ocurre con los trasladados forzosamente a otro centro de trabajo de la misma empresa por haber cerrado el que tenía abierto en la Comunidad de Madrid. La injusticia que se sufre es aún mayor en los casos en los que esas ausencias se producen dentro de los tres años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud de una vivienda ya que conlleva su exclusión automática.

Si bien es verdad que aquí no nos encontramos ante unas situaciones de tan extrema gravedad como las tres excepciones previstas en la normativa antes transcrita, en las que no se requiere ningún período de empadronamiento previo para tramitar la solicitud de una vivienda, sin embargo sí dan lugar a unas consecuencias injustas que se podrían paliar fácilmente si las ausencias en el empadronamiento de quienes han sufrido casos como los antes expuestos no fuesen motivo de descuento en el período de diez años exigido y, menos aún, de exclusión si tales ausencias se producen en los tres años inmediatamente anteriores a la solicitud.

Para paliar esas consecuencias negativas se podría adoptar una solución similar a la que contempla el artículo 7 del citado Decreto 74/2009, de 30 de julio, en el que si bien se establece la norma general de que las viviendas con protección pública han de destinarse a domicilio habitual y permanente de sus ocupantes legales, sin embargo se prevé que puedan permanecer desocupadas durante más de tres

meses seguidos al año, cuando medie justa causa debidamente autorizada por la Consejería competente en materia de vivienda.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la mencionada Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procedemos a formular primero una resolución en forma de sugerencia destinada específicamente al caso del formulante de la queja, y otra resolución en forma de recomendación porque afecta a una modificación normativa con una pluralidad de destinatarios:

Sugerencia:

«Que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y con el fin de subsanar el silencio administrativo, esa Dirección General cumpla su obligación de dictar la resolución expresa que en Derecho proceda de la solicitud de una vivienda de protección pública que el interesado presentó en 2007, y que corresponde al expediente (...).

Que, en el examen y tramitación de esa solicitud, se aplique el contenido que entonces tenía el apartado f) del artículo 7 del Decreto 19/2006, de 9 de febrero, por el que se regula el proceso de adjudicación de viviendas del Instituto de la Vivienda de Madrid, y no la versión que entró en vigor el 11 de agosto de 2009 cuando se produjo su modificación con el Decreto 74/2009, de 30 de julio.

Que, en el supuesto de que la referida solicitud sea estimada por reunir todos los requisitos entonces previstos, se incluya al formulante de la queja en el orden que corresponda atendiendo a su baremación del cupo de especial necesidad que había pedido, y se tenga en cuenta el tiempo que habrá transcurrido desde que se le debió incluir en dicho cupo.»

Recomendación:

«Que se proceda a la modificación de la redacción que actualmente tiene la letra e) del apartado 1 del artículo 7 del Decreto 19/2006, de 9 de febrero, por el que se regula el proceso de adjudicación de viviendas del Instituto de la Vivienda de Madrid, para que, a efectos de computar el tiempo de empadronamiento mínimo exigido para acceder a una vivienda, no sean tenidas en cuenta las bajas del padrón producidas en el municipio en el que venían residiendo los solicitantes, cuando las mismas se deban a traslados a otro municipio de carácter forzoso y temporal, como cuando obedecen a una prescripción facultativa o una orden laboral por deslocalización de la empresa o al cumplimiento de una obligación legal.

Alternativamente, que se introduzca en el referido precepto normativo un párrafo en el que se disponga que no se exigirá el requisito de empadronamiento mínimo cuando medie justa causa debidamente comprobada por la Consejería competente en materia de vivienda.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de la sugerencia y de la recomendación antes transcritas o, en su caso, de las razones que estime para no aceptarlas, y ello de conformidad y en el plazo previsto en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 41/2012, de 28 de marzo, formulada a la Consejería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Comunitat Valenciana, para el establecimiento de un mayor control sobre la suficiencia de crédito en la concesión de ayudas financieras en materia de vivienda (11020782). Aceptada parcialmente.

Acusamos recibo de su informe de fecha 27 de febrero de 2012 (s/ref. [...]), en el que contesta en relación con la queja formulada por doña (...), registrada en esta Institución con el número arriba indicado.

Estudiado detenidamente su contenido, esta Defensoría estima procedente realizar las siguientes consideraciones:

Primera. La interesada presentó una queja en la que expuso que, el 6 de noviembre de 2009, el Servicio Territorial de Vivienda y Proyectos Urbanos de Alicante dictó una resolución por la que se le concedieron las ayudas financieras que había solicitado en junio de 2008, consistentes en: un cheque de acceso a la vivienda de 7.853,23 euros y una subsidiación de la cuota de GVA de 2.400 euros (...).

También manifestó entonces que hasta el momento de presentar su queja no se le habían pagado tales ayudas concedidas para la adquisición de una vivienda, y que, a pesar de las numerosas llamadas telefónicas que ha venido realizando a ese Servicio para conocer las razones de esa demora, tampoco se le ha informado de nada al respecto.

A la vista de las alegaciones formuladas por la interesada y con el fin de contrastar sus afirmaciones, solicitamos a esa Consejería que nos informara «sobre las razones por las que todavía no ha podido cobrar esas ayudas financieras concedidas para la subsidiación de la cuota de amortización del préstamo hipotecario y el cheque de acceso a la vivienda».

En el informe enviado por esa Administración autonómica se comunica que el referido expediente «está pendiente de disponibilidad de crédito adecuado y suficiente para su trámite» y que la interesada puede obtener la información que precise de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Segunda. Esta Defensoría no ha quedado plenamente satisfecha con la escueta información facilitada por esa Consejería, ya que no se exponen las razones jurídicas o de hecho que pretenden justificar el que la formulante de la queja no haya cobrado todavía la subvención que se le otorgó en noviembre de 2009, cuando ya han transcurrido tres presupuestos desde entonces y estamos a principios del cuarto en el que, teóricamente, se habrá consignado algún crédito para ese programa de ayudas, y porque se remite a la interesada a que haga uso del derecho que le asiste en virtud de ese artículo 35 de la Ley 30/1992, cuando lo ha estado invocando reiteradamente de forma infructuosa con las diversas llamadas telefónicas realizadas al Servicio competente.

Tercera. Evidentemente, tenemos presente la situación de crisis que actualmente vive España y las dificultades financieras que tienen las distintas administraciones públicas para pagar puntualmente las subvenciones y ayudas oficiales reconocidas a los solicitantes de los diversos programas que se han venido tramitando.

No obstante, la presencia de esa realidad no impide que tengamos que recordar a esa Consejería que el artículo 16 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana dispone: «La Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente a favor de los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas afectadas por discapacidad y aquellas otras en las que estén justificadas las ayudas».

Aquí nos encontramos con un caso similar al de otros muchos interesados que no pueden cobrar la subvención concedida por falta de disponibilidad presupuestaria. Ante ello, esta Defensoría también debe recordar el principio de legalidad presupuestaria, según el cual la falta de consignación presupuestaria provoca la nulidad de pleno derecho y no la mera exigibilidad del acto de que se trate.

Por otro lado, esta Defensoría entiende que aunque se hubiera advertido a los interesados en las resoluciones favorables de concesión de esas subvenciones que, de conformidad con el artículo 28.2 y 28.3 del texto refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana, los importes de tales ayudas se les pagará en el momento en que exista crédito presupuestario que dé cobertura a la subvención, ello no puede suponer que se reconozcan todas las ayudas que se vayan solicitando por reunir los requisitos establecidos para ello, sin haber realizado una anterior labor de control de las ayudas que ya se han reconocido y de las cantidades presupuestarias que todavía queden sin comprometer. Dados los medios jurídicos y técnicos existentes, el que no se lleve un mínimo control en la tramitación de esas solicitudes de ayudas, acarrea no solamente graves consecuencias jurídicas como la aprobación de actos nulos de pleno derecho, sino que crean unas expectativas en los interesados que luego no podrán satisfacerse.

Desde el mismo momento en que se sepa que se ha agotado el crédito consignado en esa partida presupuestaria, se debería informar a los interesados de que, aunque reúnan los requisitos establecidos, ya no se aceptan más solicitudes de ayuda con cargo a ese ejercicio económico. Si, aún así, el solicitante de una de esas ayudas presentase su instancia dentro del plazo establecido, cuando ya sabe que se ha agotado el presupuesto, el órgano competente para resolver debería desestimarla por ese motivo, ya que si la resolución es estimatoria, entonces nos encontraríamos con un acto nulo de pleno derecho, tal y como señala el artículo 46 de Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria que dice lo siguiente:

«Los créditos para gastos tienen carácter limitativo. No podrán autorizarse gastos ni adquirirse compromisos ni reconocerse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en

los estados de gastos, y serán nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a la ley que incumplan esta limitación, sin perjuicio de las responsabilidades reguladas en el título VIII de esta ley.»

Por la presente queja, y por otras que se han presentado ante esta Defensoría sobre concesiones de ayudas públicas que luego no se pagan, hemos podido observar que se tramitan solicitudes de ayudas y dictan resoluciones favorables a los interesados sin haber tenido en cuenta si existían o no los créditos suficientes para que pudieran percibir lo reconocido.

Para evitar esas consecuencias negativas para los interesados o para que no se dicten actos nulos de pleno derecho, se tendrían que realizar las necesarias labores de coordinación y control presupuestario antes de estimar esas solicitudes de subvenciones. También se debería haber hecho público para que lo supiesen todos los posibles interesados que, una vez superados los objetivos programados, no se admitirían a trámite nuevas solicitudes de ayudas que ya no contasen con fondos suficientes.

La publicación de esa medida no solamente hubiera significado una actuación responsable por parte de esa Consejería gestora del referido programa, sino que también habría evitado que se generasen falsas expectativas respecto a expedientes que, una vez superados los límites, no iban a poder pagarse por no tener la financiación correspondiente.

Si los ciudadanos no llegan a conocer, con al menos idéntica publicidad o difusión, que se han agotado las partidas presupuestarias previstas para los distintos programas, la Administración vulnerará los principios generales consagrados en el artículo 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que proclaman respetar en su actuación la buena fe y la confianza legítima en sus relaciones con los ciudadanos.

Esta Defensoría ha podido constatar que, en ocasiones, se procede a desplegar campañas publicitarias en las que se informa a los ciudadanos de determinadas actuaciones que a algunos de ellos les podría suponer unos beneficios, pero que, en la práctica, muchos de los que pretendan acogerse al programa en cuestión no podrán acceder a los beneficios, tan profusamente publicitados, debido a los requisitos requeridos o a los límites planteados. Ello producirá sentimientos de decepción en los ciudadanos cuando esos programas se difunden de forma desproporcionada en comparación con las limitaciones reales incluidas y más aún cuando, para acceder a esos beneficios, previamente los particulares tienen que incurrir en determinados gastos o llevar a cabo gestiones que suponen tiempo o trámites burocráticos inesperados.

Aunque en la norma por la que se regula el programa que ampare esa subvención se indique que la misma está limitada por la disponibilidad presupuestaria, sin embargo la falta de coordinación o la ausencia de un control en tiempo real de las subvenciones ya concedidas, hace que se presenten solicitudes, e incluso, que se admitan a trámite muchas de ellas cuando, pasado un tiempo, son resueltas de forma negativa por falta de fondos o por haberse agotado la existencia de los bienes ofrecidos o por cualquier otra razón sobrevenida, que bien podría haberse previsto y haberse alertado de ello de forma más eficaz.

Esta Defensoría considera que una administración pública debería adoptar las medidas oportunas en el tiempo y con los medios de que se dispone que eviten esos desajustes entre los fondos destinados a un determinado fin y el total de las ayudas solicitadas por los ciudadanos, o que se generen ilusorias expectativas en los ciudadanos durante el tiempo que dura la tramitación de sus peticiones hasta su resolución expresa negativa, siendo que cuando las presentaron ya se habían agotado los fondos disponibles o se habían modificado las normas hasta entonces vigentes.

Se debería informar más rápidamente de las variaciones producidas en las previsiones publicitadas o advertir con mayor eficacia de las limitaciones presupuestarias o de otro tipo existentes. Dada la existencia de esas limitaciones y las consecuencias negativas que tienen para muchos ciudadanos, se debería hacer más hincapié de ello en las campañas publicitarias, así como en la información a facilitar a los potenciales solicitantes y/o beneficiarios o en los modelos de solicitud de la ayuda.

Así se evitaría la proliferación de situaciones negativas y de malestar en los ciudadanos con la consiguiente desconfianza y la desagradable sorpresa en quienes presentan una solicitud de subvención y se encuentran con que la causa de denegación no es otra sino la falta de presupuesto, el agotamiento de los bienes que se ofrecían o la aparición de circunstancias nuevas que, a veces de forma poco diligente, no se habían previsto. Ese perjuicio se ve incrementado en aquellos ciudadanos que han llegado a realizar gastos previamente o han adquirido compromisos contractuales con terceros, que no se reembolsarán por la Administración pese a que hayan cumplido las condiciones exigidas de antemano.

Esta Defensoría propone que se asuma el compromiso de que, en adelante, se informará con la máxima claridad y transparencia sobre la posibilidad de que, pese a reunir los requisitos legales para resultar beneficiarios, los solicitantes de subvenciones o ayudas relacionadas con la vivienda, no puedan acceder a ellas por los motivos que ya se conozcan, para lo cual se deberá destacar esta información de forma clara y visible en los impresos y carteles de publicidad. Del mismo modo, se debería arbitrar un mecanismo que permita que el solicitante conozca con una antelación mínima, si va a poder recibir las ayudas previstas en la norma, ya que así se evitaría la realización de gastos y el empleo de un tiempo precioso por el mismo.

Está claro que, una vez que estas ayudas hayan sido agotadas o ya no se encuentre vigente la normativa que las regula, esa Administración debería adoptar las medidas necesarias para dar a conocer esta circunstancia a la ciudadanía, con carácter general y a través de los medios que se estimen oportunos, evitando en todo caso el que se continúen tramitando estas ayudas cuando ya se conoce que no se podrán pagar o que ha desaparecido su cobertura legal.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procedemos a formular las siguientes recomendaciones:

1.^a «Que en la tramitación de cada solicitud de subvención y ayuda relacionada con la vivienda, esa Consejería lleve un control previo a la resolución para que no autorice gastos, adquiera compromisos, ni reconozca obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos consignados en los correspondientes programas presupuestarios».

2.^a «Que cuando se superen los límites presupuestarios o los objetivos previstos en cada programa, se haga público, a partir de esa fecha, que deja de admitir a trámite nuevas solicitudes de ayudas y desestimará las solicitudes que ya se hubieran presentado si no existe crédito presupuestario para ello o se han alcanzado esos objetivos».

3.^a «Cuando se realice alguna campaña publicitaria de gran impacto social, encaminada a divulgar subvenciones y otras ayudas a la vivienda, o facilidades o beneficios que puedan afectar a un colectivo de ciudadanos, se incluya de forma expresa y clara una advertencia de las limitaciones previstas, sean de carácter presupuestario, temporal, legal o de otro tipo, debiendo figurar estas advertencias de forma destacada en los impresos que se confeccionen para su cumplimentación por quienes deseen acogerse a esos programas de ayudas».

4.^a «Que se proceda a realizar las mismas labores de difusión y publicidad cuando, por exigencias de nuevas necesidades surgidas, se modifiquen las previsiones de ayudas, para así evitar, especialmente, que los ciudadanos que tuvieran pensado acogerse a ellas puedan incurrir en gastos que no podrían recuperarse».

Asimismo, le comunicamos que hemos considerado precedente formular a esa Consejería la siguiente sugerencia:

«Que, dado el largo tiempo que ha transcurrido desde que el 6 de noviembre de 2009 el Servicio Territorial de Vivienda y Proyectos Urbanos de Alicante le reconoció a la interesada esa subvención, esa Consejería adopte las medidas necesarias para que se le pague íntegramente, y lo más pronto posible, el cheque de acceso a la vivienda de 7.853,23 euros, y la subsidiación de la cuota de GVA de 2.400 euros (...)»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de estas recomendaciones y sugerencia o, en su caso, de las razones que estime para no aceptarlas, y ello de conformidad y en el plazo previsto en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 42/2012, de 28 de marzo, formulada a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA) de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sobre el impago de las subvenciones concedidas para la instalación de ascensores (11012579). Aceptada.

Acusamos recibo de su nuevo informe de fecha 7 de febrero de 2012 (s/ref.: [...]), en el que nos vuelve a contestar en relación con la queja formulada por doña (...), en representación de la Comunidad de

Propietarios del edificio sito en la calle (...), de (...), registrada en esta Institución con el número arriba indicado, la cual versa sobre el retraso en el abono de la subvención de 121.374,68 euros para la instalación de un ascensor en ese inmueble, dentro del programa de rehabilitación singular de edificios que se otorgó por Resolución dictada el 3 de julio de 2008 por el Delegado Provincial en Córdoba.

Estudiado detenidamente su contenido, esta Defensoría estima procedente realizar las siguientes consideraciones:

Primera. Hemos observado que los tres primeros párrafos de este nuevo informe que ahora nos ha enviado esa empresa pública tienen el mismo contenido que los del anterior informe que nos envió el 7 de noviembre pasado, y que el cuarto párrafo del escrito ahora recibido únicamente se diferencia respecto del anterior en que se ha procedido a la actualización de las estadísticas de las actuaciones llevadas a cabo con cargo al programa de Rehabilitación singular.

Por lo que se refiere al quinto y último párrafo de este nuevo informe que estamos analizando, también observamos que su contenido sí tiene una cierta incidencia en el problema concreto planteado en esta queja, toda vez que en él se manifiesta que «la disponibilidad que fijan para este programa los presupuestos de 2012 de la Comunidad Autónoma andaluza permitirá afrontar, a lo largo del presente año, las obras previstas en los convenios que ya se encuentran firmados entre comunidades de propietarios y Empresa Pública de Suelo de Andalucía, para la ejecución de los proyectos acogidos a este programa, los cuales no han podido iniciarse hasta ahora por falta de disponibilidad presupuestaria. Es el caso de la comunidad de propietarios de la calle (...) de (...), que recibió el pasado 26 de octubre de 2011 la confirmación de la aprobación para inicio de obras (se adjunta copia)».

Sin embargo, consideramos que esa incidencia, a la que acabamos de aludir, tiene dos aspectos contradictorios, toda vez que, mientras que al principio de ese párrafo transcrito se indica que en los presupuestos de 2012 se han incluido para ese programa unos créditos que permitirán afrontar, a lo largo del presente año, las obras previstas en los convenios firmados para la ejecución de los proyectos acogidos a este programa, lo cual es aplicable al caso de esta comunidad de propietarios, por otro lado, inmediatamente después se advierte que las ejecuciones de tales proyectos aprobados «no han podido iniciarse hasta ahora por falta de disponibilidad presupuestaria». Es decir, que, aunque en ese informe se asegura que hay créditos presupuestados para ese programa de Rehabilitación singular, sin embargo, se indica que su cuantía no será suficiente para atender todos los proyectos aprobados.

Segunda. Es verdad que en el párrafo segundo del informe ahora recibido, y del anterior de fecha 7 de noviembre, se indicaba que esas ayudas tramitadas al amparo del Programa de rehabilitación singular, que gestiona esa empresa pública, están sujetas a la existencia de disponibilidad presupuestaria, tal y como establece el artículo 11 de la Orden de 9 de agosto de 2005.

Sin embargo, en el informe que esa entidad nos envió el 7 de noviembre pasado, se afirmó que, aunque entonces se encontraban pendientes de ejecutar las actuaciones previstas en los 571 convenios que estaban firmados, y cuyas obras no habían podido iniciarse por falta de disponibilidad presupuestaria, sin embargo, y gracias a las gestiones realizadas por esa empresa pública, se había conseguido «recientemente la financiación necesaria, mediante un préstamo de 60 millones de euros concedido por el Instituto de Crédito Oficial (ICO), que ya está disponible, para acometer estas obras, que se iniciarán de forma inminente».

También se nos informó entonces que, «con ese préstamo, la EPSA podrá hacer frente a todos los expedientes acogidos a este programa de Rehabilitación singular que tenían convenio de ejecución firmado con la Administración andaluza, entre los que se encuentra el de la comunidad de propietarios a la que usted pertenece. En este sentido, se han dado ya instrucciones a todas las Gerencias Provinciales de esa Empresa Pública para que comuniquen a las comunidades de propietarios firmantes de dichos acuerdos que ya pueden iniciar las obras previstas en los convenios».

Esta Defensoría debe mostrar su extrañeza sobre esa falta de disponibilidad presupuestaria que ahora se alega, siendo que a finales del año pasado se nos informó de que había 60 millones de euros disponibles para ese programa, y que únicamente había transcurrido un mes del presente ejercicio, por lo que habría que suponer que no se hayan agotado ya los créditos presupuestados para este año.

Tercera. Dado que al final del informe que esa empresa pública nos envió el 7 de noviembre pasado, se nos afirmó que se habían «dado ya instrucciones a todas las Gerencias Provinciales de esa Empresa Pública para que comuniquen a las comunidades de propietarios firmantes de dichos acuerdos que ya

pueden iniciar las obras previstas en los convenios», se recordará que en nuestro escrito del 12 de diciembre último, solicitamos expresamente a esa entidad que nos remitiera «una copia del escrito que la Gerencia Provincial en Córdoba de esa Empresa Pública va a enviar a esa comunidad de propietarios que ha presentado esta queja, comunicándole que ya puede iniciar las obras previstas en el convenio suscrito y procedimiento que deben seguir para poder cobrar el importe de esa subvención».

Pues bien, en contestación a tal requerimiento, esa Empresa Pública nos comunica que la citada Comunidad de Propietarios «recibió el pasado 26 de octubre de 2011 la confirmación de la aprobación para inicio de obras (se adjunta copia)». Sin embargo, observamos que únicamente se nos ha facilitado el inicio de la referida carta a los interesados, por lo que falta la copia de «la comunicación sobre la aprobación del presupuesto de la constructora» que se les adjuntó. Por ello, no podemos saber si con tal información éstos tenían ya la suficiente seguridad de que no volverían a ver caducada la solicitud de licencia de obras otorgada por el Ayuntamiento para construir ese ascensor, ni tampoco podemos pronunciarnos sobre si en esos documentos cuyas copias nos faltan, la Gerencia Provincial en Córdoba de esa Empresa Pública les comunicó expresamente que ya podían iniciar las obras previstas en el convenio suscrito y el procedimiento que debían seguir para poder cobrar el importe de esa subvención.

Albergamos estas dudas a pesar de que en el anterior escrito que enviamos a esa empresa pública solicitamos que se enviara una comunicación a los interesados, no solamente para así contestar a las reclamaciones que habían presentado, sino para que así tuvieran «más seguridad de que no volverá a producirse una situación como las dos vividas anteriormente en que vieron caducada en dos ocasiones la solicitud de licencia de obras otorgada por el Ayuntamiento para construir ese ascensor».

Por todo ello, y basándonos en la información obrante en esta queja, esta Defensoría debe considerar que esa empresa pública no ha atendido de forma suficiente la nueva información que le habíamos solicitado el 12 de diciembre pasado. Es más, como esa carta que se envió a la citada comunidad de propietarios tiene fecha del 26 de octubre último, es decir, deducimos que lo que entonces se envió a los interesados probablemente no sirviera para tranquilizar la gran inquietud que venían mostrando, cuándo empezar las obras y cuándo cobrar la subvención otorgada.

Cuarta. En cuanto a que los interesados no puedan cobrar la subvención concedida por falta de disponibilidad presupuestaria, esta Defensoría estima oportuno recordar el principio de legalidad presupuestaria, según el cual la falta de consignación presupuestaria provoca la nulidad de pleno derecho y no la mera exigibilidad del acto de que se trate.

En la resolución que se dictó el 3 de julio de 2008 otorgando la subvención solicitada por la comunidad de propietarios no se dice expresamente, para que así lo supieran directamente los destinatarios, que la misma estaba supeditada a la disponibilidad presupuestaria según lo dispuesto en el artículo 11 de la Orden de 9 de agosto de 2005. A pesar de ello, hay que tener en cuenta que al estar amparado tal acto administrativo en la citada orden y al haberse invocado expresamente la misma en esa resolución, debemos entender que esa ausencia de información no supone una irregularidad grave.

No obstante, de la misma forma que se hace en otro tipo de subvenciones, hubiera estado mejor que en los fundamentos de derecho de la citada resolución se hubiese dejado constancia de la advertencia de que el reconocimiento de esa subvención se efectuaba condicionado a las disponibilidades presupuestarias existentes, al volumen de recursos financieros, a la cantidad de las actuaciones previstas en el programa, etcétera.

Por otro lado, esta Defensoría entiende que la mera existencia de ese artículo 11 no puede suponer que se reconozcan todas las ayudas que se vayan solicitando por reunir los requisitos establecidos para ello, sin haber realizado una anterior labor de control de las que ya se han reconocido y de las cantidades presupuestarias que todavía queden sin comprometer. Dados los medios jurídicos y técnicos existentes, el que no se lleve un mínimo control en la tramitación de esas solicitudes de ayudas, acarrea no solamente graves consecuencias jurídicas como la aprobación de actos nulos de pleno derecho, sino que crean unas expectativas en los interesados que luego no podrán satisfacerse.

Desde el mismo momento en que se sepa que se ha agotado el crédito consignado en esa partida presupuestaria, se debería informar a los interesados de que, aunque reúnan los requisitos establecidos, ya no se aceptan más solicitudes de ayuda con cargo a ese ejercicio económico. Si, aún así, el solicitante de una de esas ayudas presentase su instancia dentro del plazo establecido, cuando ya sabe que se ha agotado el presupuesto, el órgano competente para resolver debería desestimar las ayudas por ese motivo, ya que si la resolución es estimatoria, entonces nos encontraríamos con un acto nulo de pleno

derecho, tal y como señala el artículo 46 de Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que dice lo siguiente:

«Los créditos para gastos tienen carácter limitativo. No podrán autorizarse gastos ni adquirirse compromisos ni reconocerse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, y serán nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a la ley que incumplan esta limitación, sin perjuicio de las responsabilidades reguladas en el título VII de esta ley.»

Por la presente queja, y por otras que se han presentado ante esta Defensoría sobre concesiones de ayudas públicas que luego no se pagan, hemos podido observar que se tramitan solicitudes de ayudas y dictan resoluciones favorables a los interesados sin haber tenido en cuenta si existían o no los créditos suficientes para que pudieran percibir lo reconocido.

Para evitar esas consecuencias negativas para los interesados o para que no se dicten actos nulos de pleno derecho, se tendrían que realizar las necesarias labores de coordinación y control presupuestario antes de estimar esas solicitudes de subvenciones. También se debería haber hecho público para que lo supiesen todos los posibles interesados que, una vez superados los objetivos programados, no se admitirían a trámite nuevas solicitudes de ayudas que ya no contasen con fondos suficientes.

La publicación de esa medida no solamente hubiera significado una actuación responsable por parte de esa Empresa Pública gestora del referido programa, sino que también habría evitado que se generasen falsas expectativas respecto a expedientes que, una vez superados los objetivos, no iban a poder pagarse por no tener la financiación correspondiente.

Si los ciudadanos no llegan a conocer, con al menos idéntica publicidad o difusión, que se han agotado las partidas presupuestarias previstas para los distintos programas, la administración vulnera los principios generales consagrados en el artículo 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que proclaman respetar en su actuación la buena fe y la confianza legítima en sus relaciones con los ciudadanos.

Esta Defensoría ha podido constatar que, en ocasiones, se procede a desplegar campañas publicitarias en las que se informa a los ciudadanos de determinadas actuaciones que a algunos de ellos les podría suponer unos beneficios, pero que, en la práctica, muchos de los que pretendan acogerse al programa en cuestión no podrán acceder a los beneficios, tan profusamente publicitados, debido a los requisitos requeridos o a los límites planteados. Ello producirá sentimientos de decepción en los ciudadanos cuando esos programas se difunden de forma desproporcionada en comparación con las limitaciones reales incluidas y más aún cuando, para acceder a esos beneficios, previamente los particulares tienen que incurrir en determinados gastos o llevar a cabo gestiones que suponen tiempo o trámites burocráticos inesperados.

Aunque en la norma por la que se regula el programa al que se adhiera esa subvención se indique que la misma está limitada por la disponibilidad presupuestaria, sin embargo la falta de coordinación o la ausencia de un control en tiempo real de las subvenciones ya concedidas, hace que se presenten solicitudes, e incluso que se admitan a trámite muchas de ellas cuando, pasado un tiempo, son resueltas de forma negativa por falta de fondos o por haberse agotado la existencia de los bienes ofrecidos o por cualquier otra razón sobrevenida, que bien podría haberse previsto y haberse alertado de ello de forma más eficaz.

Esta Defensoría considera que una administración pública debería adoptar las medidas oportunas en el tiempo y con los medios de que se dispone que eviten esos desajustes entre los fondos destinados a un determinado fin y el total de las ayudas solicitadas por los ciudadanos, o que se generen ilusorias expectativas en los ciudadanos durante el tiempo que dura la tramitación de sus peticiones hasta su resolución expresa negativa, siendo que cuando las presentaron ya se habían agotado los fondos disponibles o se habían modificado las normas hasta entonces vigentes.

Se debería informar más rápidamente de las variaciones producidas en las previsiones publicitadas o advertir con mayor eficacia de las limitaciones presupuestarias o de otro tipo existentes. Dada la existencia de esas limitaciones, y las consecuencias negativas que tienen para muchos ciudadanos, se debería hacer más hincapié de ello en las campañas publicitarias, así como en la información a facilitar a los potenciales solicitantes y/o beneficiarios o en los modelos de solicitud de la ayuda.

Así se evitaría la proliferación de situaciones negativas y de malestar en los ciudadanos, con la consiguiente desconfianza y la desagradable sorpresa en quienes presentan una solicitud de subvención y se encuentran con que la causa de denegación no es otra sino la falta de presupuesto, el agotamiento de los bienes que se ofrecían o la aparición de circunstancias nuevas que, a veces de forma poco diligente,

no se habían previsto. Ese perjuicio se ve incrementado en aquellos ciudadanos que han llegado a realizar gastos previamente o han adquirido compromisos contractuales con terceros, que no se reembolsarán por la Administración, pese a que hayan cumplido las condiciones exigidas de antemano.

Esta Defensoría propone que se asuma el compromiso de que, en adelante, se informará con la máxima claridad y transparencia sobre la posibilidad de que, pese a reunir los requisitos legales para resultar beneficiarios, los solicitantes de subvenciones o ayudas relacionadas con la vivienda, no puedan acceder a ellas por los motivos que ya se conozcan, para lo cual se deberá destacar esta información de forma clara y visible en los impresos y carteles de publicidad. Del mismo modo, se debería arbitrar un mecanismo que permita que el solicitante conozca, con una antelación mínima, si va a poder recibir las ayudas previstas en la norma, ya que así se evitaría la realización de gastos y el empleo de un tiempo precioso por el mismo.

Está claro que, una vez que estas ayudas hayan sido agotadas o ya no se encuentre vigente la normativa que las regula, esa Administración debería adoptar las medidas necesarias para dar a conocer esta circunstancia a la ciudadanía, con carácter general y a través de los medios que se estimen oportunos, evitando en todo caso el que se continúen tramitando estas ayudas cuando ya se conoce que no se podrán pagar o que ha desaparecido su cobertura legal.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procedemos a formular las siguientes recomendaciones:

1.^a «Que, en la tramitación de cada solicitud de subvención y ayuda, esa Empresa Pública del Suelo de Andalucía lleve un control previo a la resolución para que no autorice gastos, adquiera compromisos, ni reconozca obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos consignados en los correspondientes programas presupuestarios».

2.^a «Que, cuando se superen los límites presupuestarios o los objetivos previstos en cada programa, se haga público, a partir de esa fecha, que deja de admitir a trámite nuevas solicitudes de ayudas, y desestimaré las solicitudes que ya se hubieran presentado si no existe crédito presupuestario para ello o se han alcanzado esos objetivos».

3.^a «Cuando se realice alguna campaña publicitaria de gran impacto social, encaminada a divulgar subvenciones y otras ayudas a la vivienda, o facilidades o beneficios que puedan afectar a un colectivo de ciudadanos, se incluya de forma expresa y clara una advertencia de las limitaciones previstas, sean de carácter presupuestario, temporal, legal o de otro tipo, debiendo figurar estas advertencias de forma destacada en los impresos que se confeccionen para su cumplimentación por quienes deseen acogerse a esos programas de ayudas».

4.^a «Que se proceda a realizar las mismas labores de difusión y publicidad cuando, por exigencias de nuevas necesidades surgidas, se modifiquen las previsiones de ayudas, para así evitar, especialmente, que los ciudadanos que tuvieran pensado acogerse a ellas puedan incurrir en gastos que no podrían recuperarse».

Asimismo, hemos considerado procedente formular a esa Empresa Pública de Suelo de Andalucía la siguiente sugerencia:

«Que esa Empresa Pública de Suelo de Andalucía comunique expresamente a la Comunidad de Propietarios del edificio sito en la (...), de (...), que ya pueden ejecutarse las obras proyectadas para la instalación de un ascensor en ese inmueble dentro del programa de rehabilitación singular de edificios, que se otorgó por Resolución dictada el 3 de julio de 2008 por el Delegado Provincial en Córdoba.

Que se adopten las medidas necesarias para que se pague a esa comunidad de propietarios la subvención de 121.374,68 euros, que se le concedió hace ya casi cuatro años, toda vez que existirá todavía alguna cantidad del préstamo de 60 millones de euros concedido por el Instituto de Crédito Oficial (ICO) a finales del año pasado para acometer las obras de ese programa o, supletoriamente, de los créditos presupuestados para el ejercicio presente en el que únicamente llevan transcurridos dos meses.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de estas recomendaciones y sugerencias o, en su caso, de las razones que estime para no aceptarlas, y ello de conformidad y en el plazo previsto en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 43/2012, de 28 de marzo, formulada al Banco de España, sobre los seguros de vida y de desempleo vinculados a los préstamos hipotecarios (11021077). Rechazada.

Agradecemos su atento escrito en el que nos traslada el criterio sostenido por ese centro directivo en relación a los seguros vinculados a los préstamos.

Asimismo nos indica que el informe solicitado fue remitido a esta Institución con fecha 28 de octubre de 2011. A este respecto, le informamos que se ha consultado el Registro General de esta Institución y no consta registrado en el mismo.

Por otro lado, en relación con el problema planteado, por considerar que es de su interés, le comunicamos que la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones indica en su informe que cuando se suscribe un préstamo no existe obligación legal para el prestatario de contratar ningún tipo de seguro. Sin embargo, las entidades de crédito pueden ofrecer unas mejores condiciones crediticias si se contratan simultáneamente determinados productos financieros a modo de paquete.

Asimismo, al analizar el perfil de riesgo del prestatario, pueden considerar necesario en función del mismo, reforzar las garantías sobre su capacidad financiera o sobre el bien hipotecado, mediante la suscripción de diferentes contratos de seguro, presentación de avales, etcétera.

Sin perjuicio de las competencias del Banco de España en materia de supervisión de las entidades de crédito, es criterio de la Dirección General que este tipo de actuaciones de reforzamiento de las garantías financieras en la operación debe completarse con una adecuada información y asesoramiento sobre los productos ofrecidos y dentro de un contexto de libertad de contratación.

Destaca que el contrato de seguro es un contrato de carácter voluntario que se rige por las condiciones generales y particulares que integran la póliza, por lo que para determinar el alcance de la cobertura y las posibles limitaciones o delimitaciones incorporadas a la definición del riesgo, habrá que proceder a un estudio particular y específico de las distintas situaciones.

En todo caso, indica que en el supuesto de que se hubiese suscrito un seguro que cubriera «la situación de desempleo del asegurado respecto al que está vigente un contrato laboral de carácter indefinido», si en el momento de conclusión del contrato no era posible que el asegurado alcanzara dicha condición de desempleo, podría concluirse que no existía riesgo y por lo tanto, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, el contrato sería nulo y la entidad aseguradora estaría obligada a la devolución de las primas pagadas.

No obstante lo anterior, normalmente en España no se comercializan seguros que cubran únicamente el desempleo, sino que tienen otras coberturas.

El seguro de protección de pagos más común es aquel cuya póliza, dependiendo de la situación laboral del asegurado, ofrece coberturas alternativas. Así, normalmente están cubiertos por la situación de desempleo los trabajadores por cuenta ajena con un contrato laboral de carácter indefinido y por incapacidad temporal, los trabajadores que se encuentren en el resto de situaciones (trabajadores por cuenta ajena con contrato de carácter definido, trabajadores por cuenta propia, funcionarios, etc.).

En consecuencia, en estos casos, si así lo establecen las condiciones generales y particulares de la póliza, una persona con un contrato de obra o por plazo determinado, los funcionarios y todos aquellos sin contrato laboral de carácter indefinido, no están cubiertos por desempleo, sino por incapacidad temporal. De la misma forma los trabajadores con contrato laboral de carácter indefinido no están cubiertos por incapacidad temporal, sino únicamente por desempleo, es decir, las coberturas son alternativas. Así, en función de la declaración del riesgo realizada por el tomador se concreta la cobertura del riesgo y el contrato sería válido.

Tras el estudio de ambos informes, esta Institución considera que las condiciones impuestas en las pólizas de seguros de protección de préstamos son demasiado restrictivas para que se cubran los impagos, no protegiendo por tanto a los asegurados en la situación de desempleo. Los clientes, si hubieran conocido verdaderamente las restricciones, no habrían estado interesados en contratar dichos seguros, puesto que los inconvenientes son superiores a los beneficios.

En cuanto a las contingencias de incapacidad, a veces existen discrepancias entre lo que la empresa aseguradora y la Seguridad Social consideran como incapacidad, por lo que podrían existir problemas para que se reconozca tal situación. Por otro lado, normalmente no se cubren las situaciones más habituales como el parto o maternidad, enfermedades como depresión o estrés, enfermedades anteriores a la contratación de la póliza, accidente en la práctica de algún deporte, etcétera.

Tanto en su informe como en el de la Dirección General de Seguros, insisten en el carácter voluntario de los contratos de seguro, así como en la información como base de los mismos. A pesar de esta afirmación,

lo cierto es que la información no ha funcionado de forma correcta en la suscripción de este tipo de seguros, que no han tenido carácter voluntario para los clientes, sino que han supuesto una exigencia para la concesión del préstamo hipotecario. La prueba más evidente de que los ciudadanos han entendido que en caso de desempleo el seguro desplegaba su cobertura, es que, llegado el siniestro, han intentado hacer valer su derecho, denunciando a las compañías cuando estas no han atendido su pretensión, y es cuando verdaderamente son conscientes de la cobertura real del seguro. De lo que se deduce que la información prestada a los asegurados no ha sido adecuada, por lo que habría que valorar si realmente el consentimiento dado cumple el requisito de validez para el contrato, lo que hace que estos seguros resulten inoperantes. Los prestatarios de haber tenido conocimiento cierto de la cobertura real de estos seguros de protección de los préstamos seguramente no los habrían contratado, o, al menos, habrían intentado negociar para ampliar las coberturas para cubrir efectivamente las necesidades reales de cada consumidor.

Puede entenderse que las entidades bancarias han visto una gran oportunidad de beneficio en los seguros vinculados, incrementando sus ingresos a través de sus entidades aseguradoras con la imposición de la contratación de las pólizas de seguros de amortización de préstamos, que en la gran mayoría de los casos no garantizan el pago de los préstamos por imponer en sus cláusulas limitativas numerosos inconvenientes para desplegar la cobertura, tanto por desempleo como por incapacidad. Pese a que no existe una obligación legal para el prestatario de contratar ningún tipo de seguro. Esta circunstancia puede producir un enriquecimiento injusto para las compañías aseguradoras pertenecientes a las entidades financieras que no han corrido ningún riesgo, teniendo en cuenta que las primas de dichas pólizas son elevadas al estar calculadas en función del préstamo concedido o de las cuotas mensuales.

Se debería observar una mayor diligencia por parte de las compañías aseguradoras a la hora de redactar las pólizas, dado que existen discrepancias al interpretar el contenido de las mismas, considerando los ciudadanos que lo que se había contratado eran dos coberturas, no una u otra dependiendo del contrato laboral que tenga el asegurado.

Por otra parte, es necesario abordar la nueva Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, que permite con carácter general que, las entidades bancarias proporcionen a los clientes servicios bancarios vinculados a la contratación de otros servicios financieros o no, como los seguros, sin restricciones de ningún tipo, únicamente, exige a la entidad financiera que informe al cliente del coste separado de cada servicio, pero no siempre, sino en la medida en que este coste esté disponible para la entidad. Estas prácticas deberían haberse regulado con más limitaciones, porque pueden convertirse con facilidad en abusivas, pues con la concesión de préstamos se podrá obligar al cliente a contratar productos vinculados que no han sido solicitados. Cuando un cliente solicita un servicio no debería verse obligado a contratar otros productos que no desea, sin embargo el artículo 12 de la citada orden lo permite sin matices.

Hay que tener en cuenta que el poder negociador de los clientes bancarios es limitado o prácticamente nulo frente a las entidades bancarias, por lo que se han visto y se verán abocados a aceptar las condiciones que proponen las entidades si quieren acceder a los préstamos aunque tengan consecuencias negativas, o rechazarlo por no poder hacer frente al pago, ya que son la parte más débil de la relación contractual. De ahí nace la necesidad de extremar la interpretación de las cláusulas cuando se presenten reclamaciones por los asegurados, que están poniendo en evidencia la ausencia de información adecuada.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procedemos a formular la siguiente recomendación:

«Que se valore la necesidad de establecer restricciones a esta práctica generalizada de las entidades bancarias de imponer la contratación de los seguros de protección de préstamos que, como ha quedado expuesto anteriormente, en la gran mayoría de los casos no garantizan el pago de los préstamos, dadas las numerosas limitaciones para desplegar la cobertura, tanto por desempleo como por incapacidad, evitando las consecuencias económicas negativas para los clientes por el elevado coste del seguro y posibilitar la contratación voluntaria real de éstos u otros seguros a los clientes, en el caso de que decidieran protegerse de esos riesgos, y evitar un enriquecimiento injusto.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos, así como la información complementaria solicitada.

Recomendación 44/2012, de 3 de abril, formulada a la Secretaría de Estado de Justicia del Ministerio de Justicia, para que se otorgue prioridad a la resolución de los recursos presentados ante la Dirección General de los Registros y del Notariado, cuando se manifiesten circunstancias como la existencia de hijos comunes de los contrayentes o la falta de objeción del Registro Consular que denegó la inscripción inicialmente, para que se proceda a dicha inscripción (09022314). Pendiente.

Con ocasión de la queja formulada por don (...), ciudadano español, se inició la investigación correspondiente.

Del análisis del presente caso se desprende que el interesado contrajo matrimonio en la República Dominicana el 12 de noviembre de 2009 con doña (...), ciudadana dominicana. Posteriormente, inició los trámites para la inscripción del matrimonio en el Registro Civil de Santo Domingo. La entrevista reservada a ambos cónyuges tuvo lugar en el Consulado el día 18 de octubre de 2010 y la resolución se dictó en fecha 28 de enero de 2011, en sentido denegatorio.

Contra dicha resolución se interpuso recurso ante la Dirección General de los Registros y del Notariado en fecha 8 de febrero de 2011, asignándose al mismo el número de expediente (...). Con fecha 26 de julio de 2011 se aportó nueva documentación al recurso, sin que hasta la fecha se haya dictado la correspondiente resolución.

Una vez evaluado el asunto expuesto, desde esta Institución se han realizado consultas ante el Consulado General de España en Santo Domingo y se ha podido conocer que la mencionada Dirección General remitió oficio fechado el 16 de marzo de 2011 (...), en el que se solicitaba al Registro Civil Consular la remisión de todo lo actuado y el preceptivo informe.

El mencionado oficio fue respondido por el Registro Civil Consular con fecha 23 de abril de 2011. En el mismo se indicaba que, ante las nuevas pruebas aportadas por los contrayentes, no se oponía objeción alguna a una eventual inscripción del matrimonio.

Parece oportuno resaltar que desde el 23 de abril de 2011 hasta la fecha han transcurrido once meses sin que se haya dictado la correspondiente resolución.

Con relación al orden de resolución de los recursos, ese organismo ya puso de manifiesto, mediante escrito de fecha 27 de septiembre de 2010, en el marco del expediente de esta Institución n.º 09015930, que aún continúa en trámite, que la Dirección General de los Registros y del Notariado resuelve los recursos atendiendo a la normativa administrativa vigente y, por tanto, respetando su orden de entrada, salvo que del contenido de los mismos se deduzca que existen razones de índole humanitaria, afectación de terceros o conculcación de derechos fundamentales, que dé lugar a su tramitación prioritaria.

Teniendo en cuenta las graves demoras en la resolución de los recursos que se presentan ante la Dirección General de los Registros y del Notariado y el perjuicio que tal demora causa a los contrayentes y por extensión a su familia, parece evidente que la afectación a terceros y la conculcación de derechos fundamentales, en supuestos como el que nos ocupa, son claras. Debe recordarse que, según se indicaba en el escrito remitido por esa Secretaría de Estado, de fecha 8 de septiembre de 2011, en el expediente n.º 10034994, el plazo previsto para resolver los recursos oscila en torno a los veinticuatro meses.

Por otro lado, cuando el Registro consular correspondiente ha manifestado expresamente que no tiene objeciones para que se realice la inscripción, revisando su posición inicial, bien sea por la aportación de nuevas pruebas o por la concurrencia de nuevos hechos que, una vez ponderados, conducen a esa nueva posición favorable a la inscripción, parece razonable otorgar prioridad a la resolución de los recursos correspondientes.

Dicha actuación es acorde con el principio de eficacia y con los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos a los que se refiere el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por otro lado, la prioridad en la resolución de este tipo de recursos es posible, en aplicación del artículo 74 de la citada Ley 30/1992, que en su apartado 2 establece: «En el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que, por el titular de la unidad administrativa, se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia».

Ha de tenerse en cuenta, asimismo, que el asunto tratado en la presente queja, en concreto las solicitudes de inscripción matrimonial se refieren a relaciones entre personas y, en consecuencia, es habitual que mientras se dicta resolución en los recursos se produzcan hechos que, además de avalar la existencia de un verdadero consentimiento matrimonial, debieran motivar una rápida resolución del

recurso, como ocurre en aquellos casos en los que las parejas tienen hijos antes de que se resuelva el recurso.

Por lo expuesto, esta Institución ha estimado procedente formular, al amparo del artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos, la siguiente recomendación:

«Que se otorgue prioridad a la resolución de los recursos presentados ante la Dirección General de los Registros y del Notariado cuando se pongan de manifiesto nuevas circunstancias tales como la existencia de hijos comunes de los contrayentes o la falta de objeción para inscribir por parte del Registro consular, que denegó la inscripción inicialmente.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. E. y en espera de la preceptiva respuesta.

Recomendación 45/2012, de 3 de abril, formulada a la Agencia Española de Protección de Datos, sobre el cumplimiento de plazos de resolución y silencio positivo (11016654). Aceptada.

Se ha recibido su escrito de fecha 17 de enero de 2012 (Salida...), en el que informa sobre la queja planteada por doña (...), registrada con el número arriba indicado.

A la vista del contenido de su referido informe, esta Institución se ve en la obligación de someter a esa Agencia las siguientes consideraciones como fundamento de la recomendación con la que finaliza esta comunicación.

Primera. El objeto de la presente queja versaba sobre el incumplimiento del principio del silencio administrativo positivo aplicable al caso durante la tramitación de un procedimiento de tutela del derecho de acceso seguido en esa Agencia Española de Protección de Datos, tramitación que había superado el plazo de seis meses establecido en el artículo 118.2 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, aprobado por el Real Decreto 1720/2007, y no obstante lo cual se dictó posteriormente una resolución desestimatoria de la solicitud. Según los datos aportados por la interesada, la reclamación inicial se había presentado el 25 de marzo de 2009 y la resolución desestimatoria llevaba fecha de 17 de febrero de 2010.

Segunda. Frente a dicha resolución desestimatoria presentó la interesada un recurso de reposición el 10 de marzo de 2010, fundado precisamente en el incumplimiento de la normativa vigente acerca de la consideración del silencio administrativo como positivo (artículo 43 de la Ley 30/1992, y artículo 118.2 del Reglamento de desarrollo antes citado), y no habiendo recibido resolución alguna, en agosto de 2010, solicitó una certificación de acto presunto para poder acudir a la vía jurisdiccional, recibiendo como respuesta que la Agencia había publicado por edictos la resolución, al no haber sido posible la notificación por correo. Dicha resolución fue asimismo desestimatoria, lo que infringiría de nuevo la regla del silencio administrativo.

Tercera. El informe recibido de esa Agencia venía a reconocer que la reclamación de la interesada fue desestimada por Resolución de 17 de febrero de 2010, dictada con posterioridad al plazo máximo de seis meses establecido para resolver, y que el motivo de haberse dictado la resolución con posterioridad al plazo citado había sido el incremento de la carga de trabajo de la unidad encargada de la tramitación de tutelas de derechos, cuyo número se había multiplicado en los últimos años.

Cuarta. Según el informe recibido, la resolución habría sido desestimatoria en atención al deber de la Administración de resolver expresamente todo procedimiento administrativo que se tramite, a lo que se añadiría el deber de hacerlo respetando el principio de legalidad, de tal forma que las resoluciones dictadas, aun las presuntas, no sean contrarias al ordenamiento jurídico y otorguen a los ciudadanos derechos y facultades cuando no reúnan los requisitos esenciales para su adquisición.

Quinta. Esta Institución no puede compartir dicho criterio, y más a la vista de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de junio de 2011, alegada precisamente en el informe de esa Agencia a favor de su postura, pero en la que a nuestro juicio se mantiene precisamente la tesis contraria a la que con ella se pretendería avalar.

Efectivamente, en el caso enjuiciado, similar al de la queja de que aquí se trata, se trataba de un procedimiento de tutela de derechos en el que la resolución desestimatoria se había dictado con posterioridad al transcurso del plazo de seis meses, a contar desde la fecha de entrada en la AEPD de la

reclamación del afectado, fijado como tope para resolver expresamente por el artículo 18.3 de la LOPD), y en el artículo 118 número 1 del Reglamento de su desarrollo aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, contraviniendo, por tanto, lo dispuesto en el número 2, de este último precepto según el cual «si en dicho plazo no se hubiese dictado y notificado resolución expresa, el afectado podrá considerar estimada su reclamación por silencio administrativo positivo».

Pues bien, la Audiencia Nacional, aplicando la regulación legal y jurisprudencial al supuesto de autos, venía a establecer en la sentencia aquí traída a colación que no resultaba admisible la conducta de la Agencia que, tras haber transcurrido el plazo máximo establecido, y haber entrado en juego el silencio administrativo positivo, dicta después, a pesar de ello, una resolución expresa desestimatoria de la pretensión del recurrente y por ende contraria a dicho sentido positivo del silencio, pues ese modo de proceder implica una revocación ilegal de una resolución estimatoria tácita anterior, revocación para la que no tenía más opción que atenerse al procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos regulado en los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992.

Sexta. Hay que tener en cuenta, también, y así lo hace la Audiencia Nacional, la consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo (de la STS de 25 de febrero de 2009, entre otras), según la cual, la estimación por silencio produce un acto administrativo que pone fin al procedimiento que, además, tiene efectos desde el vencimiento del plazo máximo para resolver y notificar, siendo éste el único momento a tener en cuenta, por cuanto la nueva regulación prescinde de la necesidad de solicitud de certificación para que se produzca efectivamente el silencio positivo, de forma que, con posterioridad al vencimiento del plazo máximo para resolver, ya sólo puede dictarse una resolución expresa que sea confirmatoria del acto producido por silencio [art. 43.4.a) LRJAP-PAC].

Teniendo en cuenta cuantas consideraciones anteceden, esta Institución en el ejercicio de la responsabilidad que le confiere el artículo 54 de la Constitución, y al amparo del artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, viene a formular a V. I. la siguiente recomendación:

«Que se adopten las medidas necesarias para que las reclamaciones de tutela presentadas ante esa Agencia se tramiten en los plazos establecidos, teniendo en cuenta que una vez transcurrido el plazo máximo para resolver se entenderán estimadas por silencio positivo, debiendo acudir a los mecanismos ordinarios de la revisión de oficio en el supuesto de que la aplicación del silencio implique un reconocimiento de derechos contrario a la legalidad.»

Agradeciéndole la acogida que dispense a esta recomendación y a la espera del informe que sobre su aceptación ha de ser remitido según prevé el ya citado artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981.

Recomendación 46/2012, de 18 de abril, formulada a la Consejería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Comunitat Valenciana, para el establecimiento de un mayor control sobre la suficiencia de crédito en la concesión de ayudas financieras en materia de vivienda (11023982). Aceptada parcialmente.

Acusamos recibo de su informe de fecha 28 de febrero de 2012 (s/ref.: [...]), en el que contesta en relación con la queja formulada por don (...), registrada en esta Institución con el número arriba indicado.

A la vista de la escueta información facilitada por la Dirección General de Obras Públicas, Proyectos Urbanos y Vivienda de esa Consejería, esta Defensoría observa que nos encontramos ante una situación idéntica a la de la queja 11020782 y que ha motivado la exposición de una serie de consideraciones jurídicas que a continuación le volvemos a reproducir, puesto que tienen como objetivo modificar unas actuaciones administrativas que afectan a una pluralidad de ciudadanos entre los que se encuentran el formulante de esta queja. No obstante, procedemos a modificar los datos individuales que entonces se contenían sustituyéndolos por los del presente caso:

Primera. El interesado presentó ante esta Defensoría una queja que versaba sobre el impago de las ayudas financieras que el Servicio Territorial de Castellón de la Dirección General de Vivienda y Proyectos Urbanos de esa Consejería le reconoció el 10 de enero de 2010, en la resolución que dictó y que consistieron en: un cheque de acceso a la vivienda de 14.227,94 euros, equivalente al 7 por ciento del precio, y una subsidiación de la cuota de GVA de 4.860 euros equivalente al 25 por ciento de la cuota de los 3 primeros años del préstamo (...).

A la vista de las alegaciones formuladas por el interesado y con el fin de contrastar sus afirmaciones, solicitamos a esa Consejería que nos informara «sobre las razones por las que todavía no ha podido cobrar esas ayudas financieras concedidas para la subsidiación de la cuota GVA y el cheque de acceso a la vivienda».

En el informe enviado por esa Administración autonómica básicamente se expone que ese expediente «está pendiente de disponibilidad de crédito adecuado y suficiente para su trámite».

Segunda. Esta Defensoría no ha quedado plenamente satisfecha con la escueta información facilitada por esa Consejería, ya que no se exponen las razones jurídicas o de hecho que pretenden justificar el que el formulante de la queja no haya cobrado todavía la subvención que se le otorgó en enero de 2010, cuando ya han transcurrido dos presupuestos desde entonces y estamos a principios del tercero en el que, teóricamente, se habrá consignado algún crédito para ese programa de ayudas.

Tercera. Evidentemente, tenemos presente la situación de crisis que actualmente vive España y las dificultades financieras que tienen las distintas administraciones públicas para pagar puntualmente las subvenciones y ayudas oficiales reconocidas a los solicitantes de los diversos programas que se han venido tramitando.

No obstante, esa realidad no impide que tengamos que recordar a esa Consejería que el artículo 16 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana dispone que «la Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente a favor de los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas afectadas por discapacidad y aquellas otras en las que estén justificadas las ayudas».

Aquí nos encontramos con un caso similar al de otros muchos interesados que no pueden cobrar la subvención concedida por falta de disponibilidad presupuestaria. Ante ello, esta Defensoría también debe recordar el principio de legalidad presupuestaria, según el cual la falta de consignación presupuestaria provoca la nulidad de pleno derecho y no la mera exigibilidad del acto de que se trate.

Por otro lado, esta Defensoría entiende que aunque se hubiera advertido a los interesados en las resoluciones favorables de concesión de esas subvenciones que, de conformidad con el artículo 28.2 y 28.3 del texto refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana, los importes de tales ayudas se les pagará en el momento en que exista crédito presupuestario que dé cobertura a la subvención, ello no puede suponer que se reconozcan todas las ayudas que se vayan solicitando por reunir los requisitos establecidos para ello, sin haber realizado una anterior labor de control de las ayudas que ya se han reconocido y de las cantidades presupuestarias que todavía queden sin comprometer. Dados los medios jurídicos y técnicos existentes, el que no se lleve un mínimo control en la tramitación de esas solicitudes de ayudas, acarrea no solamente graves consecuencias jurídicas como la aprobación de actos nulos de pleno derecho, sino que crean unas expectativas en los interesados que luego no podrán satisfacerse.

Desde el mismo momento en que se sepa que se ha agotado el crédito consignado en esa partida presupuestaria, se debería informar a los interesados de que, aunque reúnan los requisitos establecidos, ya no se aceptan más solicitudes de ayuda con cargo a ese ejercicio económico. Si, aún así, el solicitante de una de esas ayudas presentase su instancia dentro del plazo establecido, cuando ya sabe que se ha agotado el presupuesto, el órgano competente para resolver debería desestimarla por ese motivo, ya que si la resolución es estimatoria, entonces nos encontraríamos con un acto nulo de pleno derecho, tal y como señala el artículo 46 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que dice lo siguiente:

«Los créditos para gastos tienen carácter limitativo. No podrán autorizarse gastos, ni adquirirse compromisos, ni reconocerse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, y serán nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a la ley que incumplan esta limitación, sin perjuicio de las responsabilidades reguladas en el título VIII de esta ley.»

Por la presente queja, y por otras que se han presentado ante esta Defensoría sobre concesiones de ayudas públicas que luego no se pagan, hemos podido observar que se tramitan solicitudes de ayudas y dictan resoluciones favorables a los interesados sin haber tenido en cuenta si existían o no los créditos suficientes para que pudieran percibir lo reconocido.

Para evitar esas consecuencias negativas para los interesados o para que no se dicten actos nulos de pleno derecho, se tendrían que realizar las necesarias labores de coordinación y control presupuestario antes de estimar esas solicitudes de subvenciones. También se debería haber hecho público para que lo supiesen todos los posibles interesados que, una vez superados los objetivos programados, no se admitirían a trámite nuevas solicitudes de ayudas que ya no contasen con fondos suficientes.

La publicación de esa medida no solamente hubiera significado una actuación responsable por parte de esa Consejería gestora del referido programa, sino que también habría evitado que se generasen falsas expectativas respecto a expedientes que, una vez superados los límites, no iban a poder pagarse por no tener la financiación correspondiente.

Si los ciudadanos no llegan a conocer, con al menos idéntica publicidad o difusión, que se han agotado las partidas presupuestarias previstas para los distintos programas, la Administración vulnerará los principios generales consagrados en el artículo 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que proclaman respetar en su actuación la buena fe y la confianza legítima en sus relaciones con los ciudadanos.

Esta Defensoría ha podido constatar que, en ocasiones, se procede a desplegar campañas publicitarias en las que se informa a los ciudadanos de determinadas actuaciones que a algunos de ellos les podría suponer unos beneficios, pero que, en la práctica, muchos de los que pretendan acogerse al programa en cuestión no podrán acceder a los beneficios, tan profusamente publicitados, debido a los requisitos requeridos o a los límites planteados. Ello producirá sentimientos de decepción en los ciudadanos cuando esos programas se difunden de forma desproporcionada en comparación con las limitaciones reales incluidas y más aún cuando, para acceder a esos beneficios, previamente los particulares tienen que incurrir en determinados gastos o llevar a cabo gestiones que suponen tiempo o trámites burocráticos inesperados.

Aunque en la norma por la que se regula el programa que ampare esa subvención se indique que la misma está limitada por la disponibilidad presupuestaria, sin embargo la falta de coordinación o la ausencia de un control en tiempo real de las subvenciones ya concedidas, hace que se presenten solicitudes e, incluso, que se admitan a trámite muchas de ellas cuando, pasado un tiempo, son resueltas de forma negativa por falta de fondos o por haberse agotado la existencia de los bienes ofrecidos o por cualquier otra razón sobrevenida, que bien podría haberse previsto y haberse alertado de ello de forma más eficaz.

Esta Defensoría considera que una administración pública debería adoptar las medidas oportunas en el tiempo y con los medios de que se dispone que eviten esos desajustes entre los fondos destinados a un determinado fin y el total de las ayudas solicitadas por los ciudadanos, o que se generen ilusorias expectativas en los ciudadanos durante el tiempo que dura la tramitación de sus peticiones hasta su resolución expresa negativa, siendo que cuando las presentaron ya se habían agotado los fondos disponibles o se habían modificado las normas hasta entonces vigentes.

Se debería informar más rápidamente de las variaciones producidas en las previsiones publicitadas o advertir con mayor eficacia de las limitaciones presupuestarias o de otro tipo existentes. Dada la existencia de esas limitaciones y las consecuencias negativas que tienen para muchos ciudadanos, se debería hacer más hincapié de ello en las campañas publicitarias, así como en la información a facilitar a los potenciales solicitantes y/o beneficiarios o en los modelos de solicitud de la ayuda.

Así se evitaría la proliferación de situaciones negativas y de malestar en los ciudadanos con la consiguiente desconfianza y la desagradable sorpresa en quienes presentan una solicitud de subvención y se encuentran con que la causa de denegación no es otra sino la falta de presupuesto, el agotamiento de los bienes que se ofrecían o la aparición de circunstancias nuevas que, a veces de forma poco diligente, no se habían previsto. Ese perjuicio se ve incrementado en aquellos ciudadanos que han llegado a realizar gastos previamente o han adquirido compromisos contractuales con terceros, que no se reembolsarán por la Administración pese a que hayan cumplido las condiciones exigidas de antemano.

Esta Defensoría propone que se asuma el compromiso de que, en adelante, se informará con la máxima claridad y transparencia sobre la posibilidad de que, pese a reunir los requisitos legales para resultar beneficiarios, los solicitantes de subvenciones o ayudas relacionadas con la vivienda, no puedan acceder a ellas por los motivos que ya se conozcan, para lo cual se deberá destacar esta información de forma clara y visible en los impresos y carteles de publicidad. Del mismo modo, se debería arbitrar un mecanismo que permita que el solicitante conozca con una antelación mínima, si va a poder recibir las ayudas previstas en la norma, ya que así se evitaría la realización de gastos y el empleo de un tiempo precioso por el mismo.

Está claro que, una vez que estas ayudas hayan sido agotadas o ya no se encuentre vigente la normativa que las regula, esa Administración debería adoptar las medidas necesarias para dar a conocer esta circunstancia a la ciudadanía, con carácter general y a través de los medios que se estimen oportunos, evitando en todo caso el que se continúen tramitando estas ayudas cuando ya se conoce que no se podrán pagar o que ha desaparecido su cobertura legal.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procedemos a formular las siguientes recomendaciones:

1.^a «Que en la tramitación de cada solicitud de subvención y ayuda relacionada con la vivienda, esa Consejería lleve un control previo a la resolución para que no autorice gastos, adquiera compromisos, ni reconozca obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos consignados en los correspondientes programas presupuestarios».

2.^a «Que cuando se superen los límites presupuestarios o los objetivos previstos en cada programa, se haga público, a partir de esa fecha, que deja de admitir a trámite nuevas solicitudes de ayudas y desestimaré las solicitudes que ya se hubieran presentado si no existe crédito presupuestario para ello o se han alcanzado esos objetivos».

3.^a «Cuando se realice alguna campaña publicitaria de gran impacto social, encaminada a divulgar subvenciones y otras ayudas a la vivienda, o facilidades o beneficios que puedan afectar a un colectivo de ciudadanos, se incluya de forma expresa y clara una advertencia de las limitaciones previstas, sean de carácter presupuestario, temporal, legal o de otro tipo, debiendo figurar estas advertencias de forma destacada en los impresos que se confeccionen para su cumplimentación por quienes deseen acogerse a esos programas de ayudas».

4.^a «Que se proceda a realizar las mismas labores de difusión y publicidad cuando, por exigencias de nuevas necesidades surgidas, se modifiquen las previsiones de ayudas, para así evitar, especialmente, que los ciudadanos que tuvieran pensado acogerse a ellas puedan incurrir en gastos que no podrían recuperarse».

Por la misma razón, también estimamos oportuno exponer de nuevo la sugerencia que formulamos a esa Consejería. No obstante, como dicha resolución iba dirigida particularmente al caso concreto que afectó a la formulante de aquella queja, procedemos a cambiar los datos que inciden en el caso del ciudadano que ha planteado la presente queja y ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de nuestra Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo:

«Que, dado el largo tiempo que ha transcurrido desde que el 10 de enero de 2010 el Servicio Territorial de Castellón le reconoció al formulante de esta queja unas ayudas financieras, esa Consejería adopte las medidas necesarias para que se le pague íntegramente, y lo más pronto posible, el cheque de acceso a la vivienda de 14.227,94 euros, equivalente al 7 por ciento del precio, y la subsidiación de la cuota de GVA de 4.860 euros equivalente al 25 por ciento de la cuota de los 3 primeros años del préstamo (...)»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de estas recomendaciones y sugerencia o, en su caso, de las razones que estime para no aceptarlas, y ello de conformidad y en el plazo previsto en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 47/2012, de 19 de abril, formulada al Ayuntamiento de O'Porriño (Pontevedra), sobre la ejecución de las medidas correctoras ordenadas a los establecimientos infractores (09019561). Pendiente.

Se ha recibido su escrito (s/ref. salida [...]), relativo a la queja arriba indicada, formulada por doña (...).

Una vez analizado su contenido, esta Institución debe indicar a ese Consistorio, en primer lugar, que no consideramos admisible que se atienda nuestra solicitud de información remitiendo, sin más, el expediente completo en dos volúmenes, sin explicación alguna. Como quiera que las actuaciones que efectúa esta Institución son sumarias (artículo 18.1 de la Ley 3/1981, del Defensor del Pueblo) la forma de proceder de ese Ayuntamiento podría interpretarse como hostil y entorpecedora de las actuaciones de esta Institución.

En cualquier caso, una vez estudiada la copiosa documentación aportada, se desprende, ante todo, que: 1) el local ha estado generando molestias sin disponer de las correspondientes licencias para ejercer su actividad; y 2) no se ha efectuado en la actualidad ninguna inspección sonométrica en el local (último informe de inspección de nivel sonoro remitido de fecha 8 de septiembre de 2009).

Por tanto, de dicha documentación se desprende que el establecimiento ha estado ejerciendo su actividad irregularmente, y generando molestias a los vecinos con el consentimiento de ese Ente local, pues a pesar de las reclamaciones efectuadas por el compareciente, e incluso la comprobación por los servicios técnicos de la no adecuación del local a la normativa, no se han ejecutado —durante años— medidas correctoras efectivas en ese establecimiento. De nada sirve ordenar el cese de una actividad molesta e irregular si no se ejecuta la orden.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, he resuelto formular a ese Ayuntamiento la siguiente recomendación:

«Que conforme a las competencias que tiene reconocidas por los artículos 25 y 26 de la Ley de Bases del Régimen Local; la Ley 1/1995, de 2 de enero, de Protección Ambiental de Galicia; la regulación de la evaluación de incidencia ambiental aprobada por el Decreto 133/2008, de 12 de junio, y demás normativa ambiental general y local de aplicación, y en particular a lo previsto, en su caso, en su correspondiente ordenanza municipal de esa localidad, ejecute las medidas correctoras ordenadas en ese establecimiento por estar ejerciendo, durante años, la actividad sin disponer de la correspondiente licencia ambiental, según tiene comprobado y fehacientemente acreditado, pues en caso contrario se beneficiaría a los infractores de la normativa y perjudicaría a los ciudadanos que están padeciendo las molestias».

Además, el informe remitido continúa sin dar respuesta a las cuestiones planteadas en nuestras anteriores comunicaciones, pues se le solicitó un informe actualizado y concluyente sobre las molestias por ruido generadas en la vivienda por los equipos instalados, el sistema de ventilación y alarma del local (...). De su escrito se desprende que en la actualidad el local dispone de las correspondientes licencias, en caso contrario la irregularidad sería aún mayor, lo cual tan solo corrobora que con anterioridad ese local ha estado ejerciendo su actividad irregularmente, no que el funcionamiento de dichos equipos sea inocuo.

Por todo lo anterior, como quiera que no son admisibles más demoras en solventar la situación, considero necesario, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, formular sin más trámite a ese Ayuntamiento la siguiente sugerencia:

«Que en virtud de las competencias que tiene reconocidas por los artículos 25 y 26 de la Ley de Bases del Régimen Local y la normativa ambiental general y local de aplicación, y en particular a lo previsto, en su caso, en la correspondiente ordenanza municipal de esa localidad: gire la oportuna inspección sonométrica en el establecimiento objeto de la queja para cumplir adecuadamente con sus funciones de vigilancia y control de las actividades que se ejercen en su municipio.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de estas resoluciones o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 48/2012, de 19 de abril, formulada a la Secretaría General de Agua de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sobre la publicación completa de las concesiones de aguas en Andalucía (11009141). Pendiente.

Se ha recibido su informe (s/ref...), relativo a la queja arriba indica, formulada por don (...).

Una vez analizado su contenido, esta Defensoría ha de considerar suficientemente razonados los aspectos de la queja sobre la sustitución de la publicación en el BOP por la del BOJA; sobre que la inscripción de la concesión de aguas en el Registro del organismo da publicidad posterior suficiente de la concesión existente; y sobre que la incomodidad de los trámites de audiencia viene ya en muchos casos suavizada en los expedientes digitalizados. Cabe no obstante animar a la administración para que esta

posibilidad se extienda a todos los expedientes cuanto antes, y de no ser así se testimonie una copia en las delegaciones provinciales, pues podemos estar no sólo ante casos de incomodidad sino de virtual disuasión de participación cuando los desplazamientos resultan más difíciles, generalmente por impedimentos imprevisibles o muy difíciles de superar.

Sin embargo, esta Defensoría ha de expresar su disconformidad en cuanto a las razones argüidas para sostener la validez de la no publicación de los detalles de la concesión en el momento de resolución. Con el objeto de evitar repercutir gastos innecesarios a los interesados, se repercute en otros, o sea en los demás, y no estamos por cierto ante gastos «innecesarios», sino que son necesarios. Cuando el Reglamento del dominio público hidráulico establece que la concesión se publicará en boletín oficial correspondiente, no puede entenderse que se refiere sólo al hecho del otorgamiento, no dice eso el Reglamento; se trata por tanto de una interpretación contraria al tenor literal de la norma. La concesión es necesariamente su contenido, y éste es el contenido final, y no lo cubre la exposición ni la publicación del expediente concesional en un estadio anterior; ello sólo valdría en los expedientes que no sufren cambios durante la tramitación, o sea si no hay cambios sobre la nota-anuncio que difunde las características, y ni siquiera es así del todo porque esa recoge únicamente las características principales (titular, caudal, volumen, uso, condiciones). La concesión de aguas, si no es íntegramente publicada, sólo es pues conocida íntegramente una vez inscrita en el Registro de Aguas, o sea tiempo después del otorgamiento. A nuestro entender, la administración con ese proceder en todo caso infringe el procedimiento, disconforme con los artículos 58 y 60 de la Ley 30/1992, de Procedimiento Común, y con el artículo 116 del Reglamento del dominio público hidráulico. La publicación es la del acto administrativo de resolución, y no sólo la publicidad de su otorgamiento y de su existencia. Estamos por tanto ante una interpretación de las leyes que vienen a evitar repercutir gastos necesarios a unos interesados (disminución de cargas) repercutiéndolos en todos los demás mediante el aumento de cargas (no poder conocer la concesión hasta tiempo después). En particular, puede estar obstaculizándose la acción de impugnación de la concesión, pues difícilmente ésta pueda decidirse sin un conocimiento completo de la decisión tomada; y ésta sólo es una decisión en cuanto adoptada con un objeto y unas condiciones determinadas, o sea con un contenido; la decisión no es sólo el hecho de haberse tomado. Tratándose de aguas, no parece difícil pensar en que la noción de «interesado» es considerablemente más amplia que la del beneficiario de la concesión.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, he resuelto formular la siguiente recomendación:

«De reconsiderar la práctica de que la concesión se publique en el boletín oficial sólo en cuanto al hecho del otorgamiento, y de reconducirla a la interpretación literal de la ley y del reglamento en el sentido de que la concesión comprende necesariamente todo su contenido, el contenido final, no sólo el hecho de su otorgamiento; y que, por tanto, ha de publicarse completa.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 49/2012, de 10 de mayo, formulada a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Canarias del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre el ejercicio del derecho fundamental de reunión (11012756). Aceptada.

En relación con la queja formulada por don (...), se ha recibido escrito en el que el interesado formula diversas alegaciones en relación con el contenido de la información remitida por esa Subdelegación del Gobierno.

Examinadas detenidamente las citadas alegaciones, esta Institución debe realizar las consideraciones que a continuación se exponen.

En primer lugar, esta Institución debe velar por que la Administración, en este caso, esa Delegación del Gobierno en Canarias, ejerza adecuadamente las labores que la legislación reguladora del derecho de reunión le asigna a la autoridad gubernativa, en cuanto al examen de las circunstancias que concurren en la reunión que se pretende celebrar y que constituyen el contenido de la previa comunicación que ha de dirigirse a la autoridad gubernativa para que se tenga conocimiento de la celebración de la misma, y, en

su caso, la adopción de medidas por esta autoridad para garantizar el desarrollo de las reuniones en lugares de tránsito público.

En este contexto, debe ponerse de relieve que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por vía de diversas sentencias en recursos de amparo, ha cumplido de forma extraordinariamente eficaz la función de precisar y definir el contenido del derecho constitucional de reunión del artículo 21 de la Constitución española.

Es cierto que la característica fundamental de la jurisprudencia constitucional sobre este derecho consiste en determinar el principio de la interpretación restrictiva de los límites del derecho de reunión, con objeto de dotar de la máxima amplitud a este derecho, fundamental y básico en un Estado democrático. Por eso, el Tribunal Constitucional utiliza un concepto muy preciso de lo que ha de entenderse por «alteración del orden público», a efectos de una eventual prohibición de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones. Se trata de una situación de desorden material que impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana provocando una situación de peligro o de lesión para la integridad de las personas.

Así, la Sentencia núm. 163/2006, de 22 de mayo, del Tribunal Constitucional, expresa, efectivamente, que este derecho no es ilimitado o absoluto, pero precisa de manera bastante detallada qué se puede entender por «producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes».

El Tribunal Constitucional manifiesta: «... el mantenimiento del orden en sentido material en lugares de tránsito público, no al orden como sinónimo de respeto a los principios y valores jurídicos y metajurídicos que están en la base de la convivencia social y son fundamento del orden social, económico y político. El contenido de las ideas o las reivindicaciones que pretenden expresarse y defenderse mediante el ejercicio del derecho de manifestación y concentración pública no puede ser sometido a controles de oportunidad política ni a juicios en los que se emplee como canon el sistema de valores que cimientan y dan cohesión al orden social en un momento histórico determinado».

De hecho, según esta doctrina constitucional..., «las concentraciones tan solo pueden prohibirse, en aplicación del límite previsto en el artículo 21.2 de la Constitución española, cuando existan razones fundadas para concluir que de llevarse a cabo, se producirá una situación de desorden material en el lugar de tránsito público afectado, entendiendo por tal desorden material el que impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en aspectos que afectan a la integridad física o moral de personas o a la integridad de bienes públicos o privados».

De igual modo, y por lo que afecta al tráfico rodado, sólo en supuestos muy concretos podrá concluirse que la afectación del tráfico conlleva una alteración del orden público con peligro para personas o bienes, por lo que los poderes públicos deberán adoptar las medidas necesarias para que el espacio urbano sea no sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación, haciendo compatible el derecho de reunión con el derecho a circular libremente por la ciudad.

Respecto de la facultad de proponer modificaciones de fecha, lugar o duración de la reunión, dicha facultad de la Administración no se puede ejercer de forma discrecional. El Tribunal Constitucional reconoce que «en realidad, en ciertos tipos de concentraciones el lugar de celebración es para los organizadores la condición necesaria para poder ejercer su derecho de reunión en lugares de tránsito público, puesto que del espacio físico en el que se desenvuelve la reunión, depende que el mensaje que se quiere transmitir llegue directamente a sus destinatarios principales».

Todo lo anterior hace que la utilización de esta facultad de introducir modificaciones resulte vedada o, cuando menos, sometida a importantes condicionamientos.

Por lo anterior, y al objeto de que se valoren los anteriores criterios en cuantas futuras comunicaciones se reciban en esa Administración para el ejercicio del derecho de reunión, se ha estimado oportuno formular a V. E. la siguiente recomendación:

«Que se pondere de manera especialmente cuidadosa el caso concreto planteado por los promotores de la reunión de que se trate, en orden a permitir el efectivo ejercicio de este derecho fundamental, estableciendo únicamente las restricciones o modificaciones de itinerario en aquellos casos en los que existan unas razones fundadas y no una mera sospecha de alteración real del orden público en el sentido que a este concepto jurídico ha venido dando la jurisprudencia constitucional.»

Agradeciendo la colaboración que de forma habitual presta a esta Institución, y esperando la contestación oportuna respecto a la recomendación que se le efectúa.

Recomendación 50/2012, de 10 de mayo, formulada al Ayuntamiento de Madrid, sobre la señalización vial en una calle (11023573). Aceptada.

Se acusa recibo a su atento escrito, de fecha 9 de abril del presente año, en el que nos contesta a la queja planteada por doña (...) y registrada con el número arriba indicado.

En dicho informe se comunica que la calle Sarriá de Madrid, pese a ser una vía sin salida, sí es considerada vía de circulación de vehículos, por lo que está incluida en el ámbito de aplicación de la Ley sobre Tráfico, de lo que se deriva que la infracción denunciada se ajusta a la legalidad vigente, así como el procedimiento tramitado por ese ayuntamiento.

Ahora bien, y sin perjuicio de dar por válida la información facilitada, es cierto que al no estar debidamente señalizada dicha vía, ni mediante señalización vertical ni horizontal, ni existir en la misma ninguna señal de prohibición en cuanto al estacionamiento de vehículos, son muchos los ciudadanos, además de la compareciente en la presente queja, que por desconocimiento de dicha prohibición, están siendo denunciados por estacionamiento indebido en la misma, debiendo esa Administración, en cumplimiento de las obligaciones que le impone la normativa vigente sobre tráfico, adecuar la señalización de la misma a las prohibiciones existentes en dicha calle, en orden a evitar las continuas infracciones que se están produciendo en la actualidad para dotar de transparencia la actuación administrativa, máxime si se tiene en cuenta que cualquier ciudadano pudiera entender que una calle sin salida pudiera no tener la consideración de carril de circulación, a los efectos previstos en la normativa sobre tráfico.

Así, y como esa Administración conoce, el artículo 57 de la Ley sobre Tráfico dispone que corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. Igualmente se añade que la autoridad encargada de la regulación del tráfico será responsable de la señalización de carácter circunstancial en razón de las contingencias del mismo y de la señalización variable necesaria para su control.

Por ello y teniendo en cuenta lo expuesto, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, se ha valorado la conveniencia de formular a V. E. la siguiente recomendación:

«Que ese Ayuntamiento proceda a señalar debidamente la calle Sarriá, instalando en la misma las señales y marcas viales necesarias que informen a los ciudadanos sobre las normas de utilización de la misma, las prohibiciones de estacionamiento existentes y cuantas otras contingencias le afecten, para evitar las continuas denuncias en la misma por incumplimiento de la normativa sobre tráfico en dicha vía de circulación.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. E. y en espera de la preceptiva respuesta.

Recomendación 51/2012, de 24 de mayo, formulada a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, sobre medidas de seguridad en las literas de los centros penitenciarios (06049793). Pendiente.

Se ha recibido en esta Institución su último informe relativo al expediente registrado con el número de referencia arriba indicado.

Esta Defensoría en su escrito de fecha 21 de septiembre de 2010, se interesó por la implantación de un sistema de protección de las literas superiores de aquellos centros que pudieran construirse en el futuro, renunciado al planteamiento maximalista que implicaba la modificación de las literas existentes en todos los centros penitenciarios gestionados por esa Administración, asumiendo como deseable que al menos los nuevos establecimientos penitenciarios que estuviera previsto construir, dispusieran de estos elementos de seguridad.

Si esta Institución ha proseguido tramitando el presente expediente es porque considera que corresponde a esa Secretaría General adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad e integridad física de las personas privadas de libertad, cuya custodia le ha sido confiada y a esta Institución la supervisión de que son llevadas a cabo las medidas necesarias para reducir los riesgos conocidos que afectan directamente a los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos.

En un sentido más amplio que el propuesto por esta Institución se pronuncia el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 6, en su Sentencia número 84/2011, con fundamento de derecho único, se puede leer:

«En la misma resolución dictada se recoge un informe de la directora del centro penitenciario en el que da cuenta de que ya se había producido una caída de otro interno y que, con motivo de la misma, se estuvo valorando la posibilidad de colocar quitamiedos en la litera superior de las celdas, sin que al final se optara por su colocación, dado que ello dificultaría tanto el hacer la cama como el acceso a la misma, al tener que ir soldado a la estructura.»

De este informe y del hecho de que las literas superiores se encuentren elevadas del suelo de las celdas, y también de que el propio recurrente relata otros casos en los que se han producido caídas en el centro penitenciario, a los que nada se ha respondido, resulta que tales caídas se vienen produciendo con cierta frecuencia, y que entonces no cabe eludir la cuestión con la referencia a que se trata de un hecho fortuito, sino que esa Administración, en la misión tuitiva que tiene sobre los penados, debe tomar las medidas necesarias para evitar las lesiones que los mismos padecen mientras permanecen presos.

En consecuencia hay que estimar que si las literas superiores de las celdas no tienen un sistema adecuado para evitar que se produzcan caídas accidentales mientras los internos duermen, entonces concurre una relación causal con el funcionamiento del servicio público, pues ante ese hecho de que una persona inconsciente sumida en el sueño gire su cuerpo y caiga al vacío, resulta exigible que por la Administración competente se adopten las medidas necesarias para evitar ese daño, medidas que deberán ser concretadas por la persona o la empresa que acredite los conocimientos necesarios para que se adopten sin merma o paliando las dificultades a las que se refiere la directora en su informe.

Por todo lo anterior, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, se ha valorado la conveniencia de formular a V. I. la siguiente recomendación:

«Que se adopten las medidas necesarias para que de forma paulatina, las literas superiores de las celdas de los centros penitenciarios gestionados por esa Administración, dispongan de un sistema adecuado para evitar que se produzcan caídas accidentales al suelo, en ejercicio de la función tuitiva que corresponde a esa Administración respecto de las personas privadas de libertad, cuya custodia tiene atribuida.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. I. y en espera de la preceptiva respuesta.

Recomendación 52/2012, de 24 de mayo, formulada a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, con el fin de que se estudie la posibilidad de incorporar a la documentación que el Ministerio de Asuntos Exteriores entrega al Ministerio de Justicia para la tramitación de un expediente de traslado de españoles condenados en el extranjero, una hoja de observaciones elaborada por el personal del Consulado, en la que puedan anotarse cuestiones relevantes para la agilización del traslado (11018009). Aceptada.

Nos dirigimos de nuevo a V. I. retomando la investigación que dimos por concluida en relación con el fallecimiento de don (...), interno en el Centro Penitenciario El Renacer, en Panamá.

De la investigación incoada con el Ministerio de Justicia, a fin de conocer las razones por las cuales se aprobó su traslado a España para el cumplimiento de su condena en fecha posterior a la de su fallecimiento, nos comunicaron, al margen de dar cumplida información sobre la tramitación de su expediente, que en ningún momento se les informó de que el señor (...) tuviera graves problemas de salud, ni tampoco se recibió información sobre el hecho de que el señor (...) hubiera fallecido en el mes de agosto.

A la vista de lo expuesto, esta Institución al amparo del artículo 30 de su Ley Orgánica reguladora, y en la medida en que la cuestión expuesta afecta a derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, ha valorado la conveniencia de dar traslado a V. I. de la siguiente recomendación:

«Que por parte de ese departamento se estudie la posibilidad de incorporar a la documentación que el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación entrega al Ministerio de Justicia para la tramitación de un expediente de traslado de españoles condenados en el extranjero, una hoja de observaciones elaborada por el personal del Consulado que tiene contacto con el solicitante del traslado, en la que puedan apuntarse aspectos que pudieran ser tenidos en cuenta a la hora de agilizar un traslado, como en este caso, en el que el solicitante se encontraba en tratamiento antidepresivo, tuvo un intento de suicidio en la prisión por el que tuvo que ser trasladado al hospital, sufrió varios infartos y padecía una insuficiencia cardíaca por edema pulmonar.»

Agradeciendo la colaboración que de forma habitual presta a esta Institución, y esperando la contestación oportuna respecto a la recomendación que se le efectúa.

Recomendación 53/2012, de 24 de mayo, formulada a la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior, sobre los derechos de los detenidos (11021075). Rechazada.

En relación con la queja formulada por don (...), se ha recibido un nuevo escrito del interesado, en el que realiza alegaciones al informe remitido por ese centro directivo.

En las mismas, el compareciente afirma que, si bien en el informe de esa Dirección General se expresaba que «ninguno de los detenidos manifestaron padecer enfermedad ni precisar medicación alguna, toda vez que con ocasión de su información de derechos como detenidos ninguno de ellos expresó su deseo de recibir asistencia médica», dicha afirmación no parece, a juicio de los comparecientes, ser acorde con la realidad de los hechos toda vez que al ser insulino dependiente, fue necesario llevar la insulina y los útiles para su dispensación a la Comisaría, donde les fueron requisados antes de entrar en los calabozos.

La observación de tales hechos por los agentes que custodiaban a los detenidos, así como la avanzada edad del señor (...) habría aconsejado, por lo menos, la prestación de la debida atención médica al detenido, antes de su ingreso en los calabozos o para su traslado a la autoridad judicial, tras el que se hubiera emitido el correspondiente certificado o parte facultativo, de acuerdo con lo previsto en la Instrucción tercera, 10, de la Instrucción 12/2007 de la Secretaría de Estado de Seguridad, como más adelante se expone.

En este sentido, el compareciente afirma que ignoraba que tuviera derecho a la asistencia médica, de lo que se desprende que la información de los derechos al detenido no se realizó de la forma comprensiva y clara que exige el artículo 520.2 de la LECrim, cuando establece que «toda persona detenida o presa será informada, de modo que le sea comprensible y de forma inmediata, de los hechos que se le imputan y las razones motivadoras de su privación de libertad, así como de los derechos que le asisten».

En este ámbito ha de recordarse igualmente la Instrucción 12/2007 de la Secretaría de Estado de Seguridad sobre los comportamientos exigidos a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para garantizar los derechos de las personas detenidas o bajo custodia policial, donde, en relación con el tema que nos ocupa, en la instrucción primera, apartado segundo, se concretan los siguientes principios de actuación: «Decidida la procedencia de la detención, el agente policial deberá llevarla a cabo con oportunidad, entendiendo ésta como la correcta valoración y decisión del momento, lugar y modo de efectuarla, ponderando, para ello, el interés de la investigación, la peligrosidad del delincuente y la urgencia del aseguramiento personal».

Por su parte, la instrucción novena, referida al esposamiento del detenido, dispone que «el agente que practique la detención o conducción, en atención a factores como las características del delito o la actitud del detenido, podrá valorar la conveniencia de aplicar o no esta medida con la finalidad de incrementar la discreción y no perjudicar la reputación del detenido», así como que «para preservar la intimidad del detenido, se evitará prolongar innecesariamente su exposición al público más allá de lo imprescindible». A su vez la instrucción décima preceptúa que «los traslados —de personas detenidas— se realizarán proporcionando al detenido un trato digno y respetuoso con los derechos fundamentales que sea compatible con las incomodidades que puede requerir la seguridad de la conducción».

En este contexto, la Instrucción 3/2009, de 23 diciembre, de la Fiscalía General del Estado sobre el control de la forma en que ha de practicarse la detención: momento ponderado con protección respecto de la curiosidad pública y respeto a la presunción de inocencia: impartición de directrices a las Fuerzas y

Cuerpos de Seguridad del Estado, dispone, respecto de la necesidad de esposamiento del detenido, que «tanto la detención como el traslado han de practicarse de manera que se garantice el respeto a la dignidad de la persona detenida, debiéndose adoptar las oportunas cautelas para proteger a las personas trasladadas de la curiosidad del público y de todo tipo de publicidad. Asimismo ha de evitarse, en la medida de lo posible, que aparezcan esposados o engrilletados frente a los fotógrafos y las cámaras de televisión».

Si bien en el caso planteado en la presente queja, las personas detenidas no eran objeto de un interés específico de los medios de comunicación, sí en cambio eran de edad avanzada y de salud quebradiza, lo que hubiera aconsejado evitar la medida de aseguramiento personal al no existir un riesgo de fuga ni tratarse de personas de carácter peligroso o agresivo.

Por ello, no parece aceptable la afirmación de esa Dirección General de que el esposamiento del detenido para su traslado a sede judicial forma parte del protocolo de seguridad, seguido por todos los agentes del Cuerpo Nacional de Policía encargados de las conducciones, y que tiene por objeto evitar fugas y garantizar la integridad física del detenido, agentes y terceras personas, pues si bien, ese principio ha de tenerse en cuenta con carácter general, su aplicación ha de matizarse en cada caso concreto, valorándose la necesidad del esposamiento en función del carácter agresivo o peligroso del delincuente, la gravedad del delito cometido y la existencia o no de riesgo de fuga, circunstancias que, a juicio de esta Institución, no concurrían en absoluto en el asunto planteado en la presente queja.

Teniendo en cuenta que esta Institución ya tuvo la oportunidad de dirigirse a ese centro directivo trasladando su planteamiento en torno a la necesidad de esposamiento de los detenidos, cuando se formuló la recomendación con número de queja 10015014, se ha estimado oportuno reiterar el contenido de la misma nuevamente con el objeto de que sea tenida en cuenta en futuras actuaciones que se lleven a cabo por agentes del Cuerpo Nacional de Policía, cuyo tenor era el siguiente:

«Que, en cuantas detenciones sean practicadas en un futuro por las Fuerzas de Seguridad, se tenga en cuenta de forma primordial el contenido de lo dispuesto en la Instrucción 12/2007, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre los comportamientos exigidos a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para garantizar los derechos de las personas detenidas bajo custodia policial, haciendo especial énfasis en la ponderación de los casos en los que existe la necesidad de esposamiento del detenido, y en la salvaguardia de sus derechos a ver protegida su imagen y reputación.»

Agradeciendo la colaboración que de forma habitual presta a esta Institución, y esperando la contestación oportuna respecto a la recomendación que se le efectúa.

Recomendación 54/2012, de 24 de mayo, formulada al Ayuntamiento de Quintana de la Serena (Badajoz), sobre el cobro de tasas por el acondicionamiento de caminos cuando debería utilizarse la figura tributaria de contribuciones especiales (06042217). Aceptada.

Se ha recibido su escrito (s/rf.: Registro de salida núm...), en relación con la queja formulada por don (...), que fue registrada en esta Institución con el número arriba indicado, en el que manifiesta que desde el propio Ayuntamiento se albergan dudas acerca de la legalidad de la tasa, y que está estudiando su posible sustitución por una contribución especial.

Debemos recordar a ese Ayuntamiento que si desea actuar dentro del más estricto marco de legalidad, y le caben dudas sobre si la Tasa objeto de esta queja la cumple, es su deber proceder con la máxima rapidez a resolver la situación, dejando en suspenso la aplicación de la misma, devolviendo, si ello fuere pertinente, los ingresos cobrados en su virtud, por cuanto que serían nulos de pleno Derecho, y establecer la figura tributaria que corresponda a la situación.

Además, no se trata de devolver los importes a los ciudadanos que presenten alegaciones contra la medida, sino que si se reconoce que se ha aplicado indebidamente un tributo, es la propia Administración la que debe, de oficio, devolver las cuantías que ha recaudado indebidamente, y sin que sea necesario que los ciudadanos lo soliciten. Así se dispone en los artículos 32 y 121 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procede formular la siguiente recomendación:

«Que se emita un informe acerca de la acomodación de la tasa por el mantenimiento de caminos al Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, así como de las medidas que para el restablecimiento de la legalidad tributaria se vayan a adoptar acerca de la citada figura tributaria, incluyendo la devolución de cuantías indebidamente recaudadas de acuerdo con los procedimientos del artículo 32 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 55/2012, de 24 de mayo, formulada al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en relación con la información sobre los espacios reservados para personas con discapacidad en las webs de venta de entradas a través de internet (10000791-01). Rechazada.

Ha comparecido ante esta Institución, don (...), con DNI (...) y domicilio en (...), presentando escrito que ha quedado registrado con el número arriba indicado.

El señor (...) pone de manifiesto que en la página web de internet de venta de entradas para espectáculos y cines <www.entradas.com> no se facilita información sobre los espacios y butacas habilitados para personas con discapacidad física, por lo que la única posibilidad con la que cuentan, debido a sus necesidades específicas, es la de adquirir sus entradas en las taquillas, circunstancia que de un lado resulta poco adecuada con el desarrollo tecnológico de la sociedad actual y de otro no salvaguarda los derechos ni aporta solución a las incidencias que afectan a los colectivos con necesidades especiales.

A este respecto ha de indicarse en primer lugar que la Constitución española en su artículo 49 establece que los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales o psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que el Título I otorga a todos los ciudadanos.

Esta previsión de nuestra norma fundamental se ha visto respaldada por la promulgación de legislación complementaria. En un principio se promulgó la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, sin embargo y tal y como se establece en la exposición de motivos de la Ley 51/2003, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de los discapacitados (actualmente vigente), transcurridos más de veinte años desde la promulgación de la Ley de integración referida, se considera necesario aprobar una nueva norma que la complemente y que sirva de renovado impulso a las políticas de equiparación de las personas con discapacidad. Esta última ley tiene por objeto establecer medidas para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad. A estos efectos se entiende por igualdad de oportunidades la ausencia de discriminación, directa o indirecta, que tenga su causa en una discapacidad, así como la adopción de medidas de acción positiva orientadas a evitar o compensar las desventajas de una persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, económica, cultural o social.

En el artículo 3.a) de la norma se establece que de acuerdo con el principio de transversalidad de las políticas en materia de discapacidad ésta se aplicará entre otros ámbitos en el de las telecomunicaciones y sociedad de la información. Se prevé igualmente a través del artículo 5 que con el fin de garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades a las personas con discapacidad, los poderes públicos establecerán medidas contra la discriminación y medidas de acción positiva.

De otro lado, la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, en el primer punto de su disposición adicional tercera dispone que las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán la accesibilidad al cine de las personas con discapacidad física o sensorial, velando por su uso regular, normalizado y sin discriminaciones de medios audiovisuales. En el punto 5 de esa misma disposición se incide en que las empresas titulares de salas de exhibición de obras cinematográficas y audiovisuales que dispongan de página o sitio de internet informarán a través de ese medio de las condiciones de accesibilidad tanto de las salas como de las obras audiovisuales que exhiba, de modo que los potenciales usuarios con discapacidad puedan conocer esa información con la antelación suficiente.

De todo ello se deduce que en la actualidad únicamente se prevé el supuesto de que el usuario conozca las condiciones de los locales a través de la página web habilitada por parte de la empresa titular de la sala. Sin embargo, en los últimos años es cada vez más frecuente que los usuarios compren sus localidades a través de las diferentes empresas en internet que en ocasiones ofertan entradas a un precio más reducido, por lo que se estima que estas empresas que prestan a los usuarios un servicio similar al previsto para las empresas titulares de las salas de exhibición deberían cumplir igualmente la obligación normativa prevista para estas últimas. Esta circunstancia repercutiría en beneficio de los usuarios discapacitados puesto que en la actualidad no pueden beneficiarse de manera real, al carecer de la información específica y completa que precisan por su deficiencia, del uso de otras páginas web prestadoras de los mismos servicios.

Por todo lo anteriormente expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procede formular a V. E. la siguiente recomendación:

«Que se promueva la modificación normativa oportuna a fin de que la obligación legal prevista en la disposición adicional tercera, apartado 5, de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, se amplíe a los intermediarios en la venta de las localidades o a otros sistemas de información sobre las salas de exhibición cinematográfica gestionados por sujetos distintos de los titulares de las mismas.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 56/2012, de 29 de mayo, formulada a la Consejería de Educación y Empleo de la Comunidad de Madrid, para la supresión de determinado requisito de participación en las convocatorias de los premios extraordinarios de educación secundaria obligatoria (11017372). Rechazada.

Con ocasión de la tramitación de una queja cuya promovente, doña (...), madre de una alumna de Educación Secundaria Obligatoria (ESO), cuestionaba el hecho de que las bases reguladoras de los Premios extraordinarios de educación secundaria obligatoria, y de otros diplomas y reconocimientos a los alumnos que hayan obtenido resultados sobresalientes en la referida etapa educativa configuren, como requisito de participación en las convocatorias de los citados premios, la obtención de una determinada nota media en las pruebas de conocimientos y destrezas indispensables (CDI) que realiza esa Consejería a los alumnos de tercer curso de la referida etapa educativa, el Defensor del Pueblo expuso ante ese departamento las reservas que le merecía el establecimiento del requisito mencionado.

La reclamante se refería al considerable esfuerzo que a lo largo de los cuatro cursos de la ESO había realizado su hija y efectúan muchos otros alumnos de la citada etapa que obtienen resultados excelentes y acreditan la elevada nota media que también se exige como requisito de participación en las convocatorias, y entiende que la dedicación académica demostrada por estos alumnos debería reconocerse, de cara a futuras convocatorias de los premios y diplomas mencionados, estableciendo, en su caso, las modificaciones necesarias en las bases reguladoras de las mismas, a efectos de hacer posible su participación en las convocatorias cuando por razones justificadas, como las que en su momento afectaron a su hija, no hubiesen podido participar en las pruebas CDI.

Por su parte, esta Institución sometió a la consideración de ese Departamento el hecho de que la vigente Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, al contemplar en su título VI la regulación de la evaluación del sistema educativo, que constituye el marco de referencia de las evaluaciones generales de diagnóstico para cada etapa educativa que se contemplan en el título I de la ley, establece de forma taxativa que, dada la finalidad de las evaluaciones del sistema educativo, los resultados de las mismas no pueden ser utilizados «para valoraciones individuales de los alumnos o para establecer clasificaciones de los centros».

El Defensor del Pueblo manifestó a V. E. que, a su juicio, el establecimiento, para optar a los diplomas y premios ya mencionados, del requisito de que los alumnos hayan obtenido una determinada nota media mínima en las citadas pruebas de evaluación, implica, en último término, una forma de utilización de los resultados de las mismas con la finalidad de excluir a unos alumnos y de admitir a otros a las convocatorias

de los diplomas o premios y, en definitiva, una clasificación de los alumnos en función de los resultados obtenidos en las pruebas CDI que podría contravenir la prescripción legal transcrita más arriba.

En el informe emitido a instancias de esta Institución con fecha 26 de marzo de este año, ese departamento alude a prescripciones del Decreto 23/2007, de 10 de mayo, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria, para fundamentar la conclusión de que el establecimiento del requisito cuestionado resulta acorde con las normas legales reguladoras de las enseñanzas a las que se viene haciendo referencia.

En efecto, en el referido informe se señala que esa Consejería «es competente para elaborar su propio plan de evaluación, en el que se integran las evaluaciones externas en cualquiera de los cursos de la educación secundaria obligatoria, según establece el artículo 16 del Decreto 23/2007, de 10 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de educación secundaria obligatoria.

Se puntualiza que la prueba de conocimientos y destreza indispensables en tercer curso de educación secundaria obligatoria se incluye en ese plan propio de evaluación y las calificaciones obtenidas por el alumno se consignan en la documentación académica, aunque no se tienen en cuenta en su evaluación ordinaria.

Asimismo, se señala que esa Consejería es competente para establecer actuaciones para reconocer el esfuerzo y el mérito de los alumnos que se hayan distinguido en sus estudios en las distintas enseñanzas del sistema educativo, entre las que se sitúa la creación de los premios extraordinarios de educación secundaria obligatoria.

Concluye esa Consejería manifestando que, a su juicio, incluir entre los requisitos para la obtención de reconocimientos y honores las calificaciones obtenidas por los alumnos en una prueba obligatoria propia no los excluye ni clasifica, sino que los incentiva a esforzarse en el estudio a lo largo de dicha etapa».

En el artículo 16 del citado Decreto 23/2007, de 10 de mayo, al que más se hace referencia en su mencionada comunicación, bajo el epígrafe «La evaluación de la etapa», se contempla, además de la evaluación de diagnóstico regulada en el artículo 29 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que deben realizar todos los alumnos al concluir el segundo curso de la ESO, la posibilidad de que por esa Consejería, de acuerdo con su propio plan de inspección, se efectúen evaluaciones externas a los alumnos al finalizar cualquiera de los cursos de la etapa.

Según se señala en el informe de V. E., la prueba CDI a que hace referencia el requisito de participación en las convocatorias de premios para alumnos de la ESO se ha introducido en uso de la habilitación que la citada norma reglamentaria atribuye a esa Consejería, que, según se puntualiza, está igualmente autorizada para efectuar actuaciones dirigidas a reconocer el esfuerzo y méritos de los alumnos, y a establecer en los términos que estime procedentes los requisitos para la obtención de los reconocimientos o premios correspondientes cuyo establecimiento, entiende V. E., en ningún caso implica exclusión o clasificación de los alumnos.

Sin embargo, el ya citado Decreto 23/2007, de 10 de mayo, contiene otras prescripciones que, según entiende esta Institución, no se avienen con la utilización de los resultados obtenidos por los alumnos en la prueba CDI, también mencionada, como requisito de participación en convocatorias de diplomas y premios extraordinarios como los que se realizan en la Orden 750/2005, de 25 de febrero, destinados a alumnos de educación secundaria obligatoria.

En efecto, en el artículo 16 de la norma reglamentaria mencionada, tal y como señala en el informe remitido por V. E., se autoriza a esa Consejería para realizar evaluaciones externas a todos los alumnos al finalizar cualquiera de los cursos de la educación secundaria obligatoria, de acuerdo con su propio plan de evaluación, y al margen de la evaluación de diagnóstico que se regula en el artículo 29 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

No obstante, en el apartado 3 del mismo artículo, al puntualizar los fines para los que se utilizarán los resultados de las citadas evaluaciones externas, se precisa que las mismas se emplearán para organizar medidas de refuerzo dirigidas a garantizar que todo el alumnado alcance las correspondientes competencias básicas, «entre otros fines dentro de los legalmente establecidos».

La citada remisión legal únicamente puede entenderse referida al ya mencionado título VI de la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, que en su artículo 140, al definir la finalidad de la evaluación del sistema educativo, contempla una serie de finalidades tasadas –contribuir a mejorar la calidad y equidad de la educación; orientar las medidas educativas; aumentar la transparencia y eficacia del sistema educativo;

ofrecer información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidos y proporcionar información sobre el grado de consecución de los objetivos educativos españoles y europeos que en ningún caso autorizan, a juicio de esta Institución, la utilización de los resultados obtenidos en las pruebas por los alumnos como requisito para optar a la concesión de los diplomas y premios correspondientes a la educación secundaria obligatoria a que viene haciéndose referencia.

Por todo lo anterior, esta Institución conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procede a formular a V. E. la siguiente recomendación:

«Que por esa Consejería se proceda a suprimir, entre las condiciones que deben acreditar los alumnos para optar a la concesión de diplomas y premios extraordinarios de educación secundaria obligatoria, el requisito consistente en la obtención de determinada nota media y en la superación de las dos partes de las pruebas CDI de tercer curso de educación secundaria obligatoria, por entender que su establecimiento excede las finalidades legales para las que dichos resultados son utilizables, de acuerdo con la regulación contenida en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.»

Agradeciendo de antemano a V. E. la remisión a esta Institución, en plazo no superior a un mes, del informe preceptivo a que hace referencia el citado artículo de nuestra ley orgánica reguladora, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de la recomendación formulada o, en su caso, las razones en que se basa su no aceptación.

Recomendación 57/2012, de 29 de mayo, formulada al Banco de España, sobre la obligación de contratación de productos de permuta financiera vinculados a los préstamos hipotecarios (*swaps*) y sobre la inclusión de cláusulas suelo en las hipotecas (11024350). Rechazada.

Se ha recibido su escrito (s/ref...), en el que contesta a la investigación iniciada de oficio por esta Institución que fue registrada con el número arriba indicado.

La actual situación es que los clientes tienen que acudir a la justicia que es lenta y costosa para ver amparados sus intereses, sin que esa entidad ni el Ministerio de Economía pongan freno a la forma de actuar de las entidades bancarias. Siendo que ante unas circunstancias como las que se han dado se debería reaccionar dejando la comercialización de este tipo de productos al mínimo. En primer término porque estos productos se comercializaron bajo el paraguas del artículo decimonoveno del Real Decreto-ley 2/2003, de 25 de abril, de medidas de reforma económica, cuyo apartado segundo disponía que las entidades de crédito ofrecerán, a quienes soliciten préstamos hipotecarios a tipo de interés variable, al menos un instrumento de cobertura del riesgo de incremento del tipo de interés, no de descenso del tipo que es como han funcionado en realidad las permutas financieras. Ello lleva a pensar que las normas son y han sido insuficientes pues al amparo de las mismas lo que se ha comercializado es precisamente lo contrario que estas pretendían, que era proteger a la parte más débil de la relación.

El debate que se ha despertado en torno a esta clase de productos de cobertura del tipo de interés no está zanjado, por lo que sería deseable una normativa más precisa respecto a la información que se ha de facilitar en su comercialización, sin que la Orden EHA/2899/2011 haya solucionado los problemas suscitados, ya que al contrario permite la comercialización de los mismos y es muy tibia en cuanto a la información a facilitar al cliente. En este punto hay que tener en cuenta que la información sólo es útil cuando es accesible y fácilmente comprensible, además las exigencias que hace la orden a las entidades de crédito sobre la explicación del coste de estos productos al cliente son exiguas, permitiendo que la entidad ponga en todo caso su desconocimiento, lo que no es admisible pues el banco cuenta con profesionales cualificados que siempre podrán explicar distintos ejemplos en función de la evolución del mercado, para que el cliente entienda claramente la obligación que contrae.

La mencionada orden corrobora la opinión del Banco de España y de la Comisión Nacional del Mercado de Valores de la existencia de una duplicidad de regímenes jurídicos aplicables a los instrumentos de cobertura financiera, lo que complica aún más la situación. En este punto no se alcanza a comprender cómo los inversores cuentan con una protección muy superior a la que se establece para los clientes de las entidades de crédito, ya que el artículo 79 quáter de la Ley del Mercado de Valores impone unas obligaciones de información y valoración de riesgos que no existen para las entidades de crédito, lo que

evidentemente no da satisfacción a los consumidores, sobre todo cuando se trata de productos que revisten igual o superior complejidad.

Una solución adecuada sería modificar la Orden EHA/2899/2012 incluyendo de forma expresa que en los casos de comercialización de productos de cobertura de tipo de interés vinculados a los préstamos hipotecarios, además de las obligaciones de información establecidas en la misma, se impusiesen las obligaciones de información y valoración de riesgos dispuestas en la Ley del Mercado de Valores, a las entidades de crédito.

La flexibilidad de la Orden EHA/2899/2011, respecto de las obligaciones que pesan sobre las entidades de crédito, se pone de manifiesto en el artículo 23 cuando establece que la oferta vinculante se facilita al cliente en caso de solicitud de este y no se imponen deberes de explicación al respecto, lo que llevará al desconocimiento de este derecho.

A ello hay que añadir el problema probatorio que existe hoy sobre la información efectivamente explicitada a los clientes, al menos esa ha sido la principal objeción planteada por el Banco de España en las reclamaciones presentadas por los clientes, por lo que para evitar esta situación se podría establecer algún tipo de mecanismo de inscripción y control en el Banco de España de las ofertas vinculantes dadas a los clientes, que con la ayuda de las nuevas tecnologías no ha de resultar costoso, y a la que sólo sería necesario acudir en caso de conflicto.

En definitiva, se trata de la creación de las cautelas necesarias que prevengan el surgimiento de estos conflictos y, en su caso, para que los ciudadanos no se encuentren desamparados en situaciones como la que ha provocado la comercialización de los productos de cobertura de tipo de interés.

Por último, no se alcanza a comprender la resistencia a la creación de un mercado financiero más equilibrado, y no parece justificado en que ello supondría restricciones a la libertad y a la autonomía de las partes, existen numerosas limitaciones en el ordenamiento jurídico que han supuesto una novedad en el mismo y los poderes públicos no han tenido estos prejuicios a la hora de abordar las modificaciones normativas.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procede formular la siguiente recomendación:

«El establecimiento y creación de algún tipo de mecanismo de inscripción y control en el Banco de España de las ofertas vinculantes dadas a los clientes, que con la ayuda de las nuevas tecnologías no ha de resultar costoso, y a la que sólo sería necesario acudir en caso de conflicto, así como la exigencia a las entidades de crédito de facilitar dicha oferta a los clientes o como mínimo informar del derecho de acceso a la misma por escrito.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 58/2012, de 29 de mayo, formulada a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa del Ministerio de Economía y Competitividad, sobre la obligación de contratación de productos de permuta financiera vinculados a los préstamos hipotecarios (*swaps*) y sobre la inclusión de cláusulas suelo en las hipotecas (11024350). Pendiente.

Se ha recibido su escrito (s/ref...), en el que contesta a la investigación iniciada de oficio por esta Institución que fue registrada con el número arriba indicado.

En el informe emitido se indica, en primer término, que existen suficientes mecanismos en el ordenamiento jurídico para dar protección a los clientes bancarios ante la comercialización de los productos de cobertura de tipos de interés vinculados a los préstamos hipotecarios. Pero la realidad ha demostrado que no son suficientes porque lo cierto y verdad es que los clientes han suscrito unos productos financieros no solicitados por ellos, de los que no se les había facilitado información ni precontractual ni al momento de suscripción de los contratos.

Una de las cuestiones que se opone al establecimiento de restricciones en la comercialización de estos productos financieros radica en que esta modificación vulneraría la autonomía de la voluntad de las partes en la contratación contenida en el artículo 1255 del Código Civil. Sin embargo, difícilmente se puede hablar de voluntad de las partes cuando una de ellas es la que impone todas las condiciones de los

contratos y la otra únicamente puede aceptar o no. A ello hay que añadir que también el Código Civil establece como elemento esencial de los contratos el consentimiento (art. 1261), y para que este sea válidamente emitido es preciso que sea voluntario y consciente, lo que no parece darse en la práctica del mercado financiero. Del mismo modo las cláusulas oscuras no pueden beneficiar a quien las introduce en los contratos (art. 1288), siendo esto precisamente lo que está sucediendo con los productos de permuta financiera que están beneficiando a la banca en detrimento de los intereses de quien no sabía siquiera que había suscrito otro negocio jurídico que no fuera el hipotecario.

Esta Institución considera que cuando se invoca el Código Civil para no adoptar una medida, habría que valorar si el resto de la normativa aplicable está adaptada a la totalidad de sus mandatos. Además, en un mercado tan regulado como el financiero no parece que existan obstáculos a la imposición de restricciones en algunos casos.

La actual situación es que los clientes tienen que acudir a la justicia que es lenta y costosa para ver amparados sus intereses, sin que el Banco de España ni el Ministerio de Economía pongan freno a la actuación de las entidades bancarias. Siendo que ante unas circunstancias como las que se han dado, se debería reaccionar dejando la comercialización de este tipo de productos al mínimo. En primer término porque lo que dice la normativa es que los bancos pueden ofrecer algún tipo de producto de cobertura de riesgo de incremento de tipo de interés, no de descenso del tipo, que es como han funcionado en realidad las permutas financieras. Ello lleva a pensar que las normas son y han sido insuficientes, pues al amparo de las mismas lo que se ha comercializado es precisamente lo contrario que estas pretendían, que era proteger a la parte más débil de la relación.

El debate que se ha despertado en torno a esta clase de productos de cobertura del tipo de interés no está zanjado, por lo que sería deseable una normativa más precisa respecto a la información que se ha de facilitar en su comercialización, sin que la Orden EHA/2899/2011 haya solucionado los problemas suscitados, ya que al contrario permite la comercialización de los mismos y es muy tibia en cuanto a la información a facilitar al cliente. En este punto hay que tener en cuenta que la información sólo es útil cuando es accesible y fácilmente comprensible, además las exigencias que hace la orden a las entidades de crédito sobre la explicación del coste de estos productos al cliente son exiguas, permitiendo que la entidad oponga en todo caso su desconocimiento, lo que no es admisible pues el banco cuenta con profesionales cualificados que siempre podrán explicar distintos ejemplos en función de la evolución del mercado, para que el cliente entienda claramente la obligación que contrae.

La mencionada orden corrobora la opinión del Banco de España y de la Comisión Nacional del Mercado de Valores de la existencia de una duplicidad de regímenes jurídicos aplicables a los instrumentos de cobertura financiera, lo que complica aún más la situación. En este punto no se alcanza a comprender cómo los inversores cuentan con una protección muy superior a la que se establece para los clientes de las entidades de crédito, ya que el artículo 79 quáter de la Ley del Mercado de Valores impone unas obligaciones de información y valoración de riesgos que no existen para las entidades de crédito, lo que evidentemente no da satisfacción a los consumidores, sobre todo cuando se trata de productos que revisten igual o superior complejidad.

Una solución adecuada sería modificar la Orden EHA/2899/2012 incluyendo de forma expresa que en los casos de comercialización de productos de cobertura de tipo de interés vinculados a los préstamos hipotecarios, además de las obligaciones de información establecidas en la misma, se impusiesen las obligaciones de información y valoración de riesgos dispuestas en la Ley del Mercado de Valores, a las entidades de crédito.

La flexibilidad de la Orden EHA/2899/2011, respecto de las obligaciones que pesan sobre las entidades de crédito, se pone de manifiesto en el art. 23 cuando establece que la oferta vinculante se facilita al cliente en caso de solicitud de este y no se imponen deberes de explicación al respecto, lo que llevará al desconocimiento de este derecho.

A ello hay que añadir el problema probatorio que existe hoy sobre la información efectivamente explicitada a los clientes, al menos esa ha sido la principal objeción planteada por el Banco de España en las reclamaciones presentadas por los clientes, por lo que para evitar esta situación se podría establecer algún tipo de mecanismo de inscripción y control en el Banco de España de las ofertas vinculantes dadas a los clientes, que con la ayuda de las nuevas tecnologías no ha de resultar costoso, y a la que sólo sería necesario acudir en caso de conflicto.

En definitiva se trata de la creación de las cautelas necesarias que prevengan el surgimiento de estos conflictos y, en su caso, para que los ciudadanos no se encuentren desamparados en situaciones como la que ha provocado la comercialización de los productos de cobertura de tipo de interés.

Por último, no se alcanza a comprender la resistencia a la creación de un mercado financiero más equilibrado, y no parece justificado en que ello supondría restricciones a la libertad y a la autonomía de las partes, existen numerosas limitaciones en el ordenamiento jurídico que han supuesto una novedad en el mismo y los poderes públicos no han tenido estos prejuicios a la hora de abordar las modificaciones normativas.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procede formular la siguiente recomendación:

«La modificación de la Orden EHA/2899/2012, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, incluyendo de forma expresa que en los casos de comercialización de productos de cobertura de tipo de interés vinculados a los préstamos hipotecarios, además de las obligaciones de información incluidas en la misma, se imponga la obligación de información y valoración de riesgos dispuesta en la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, modificada por la Ley 7/2007, de 19 de diciembre, a las entidades de crédito.

Igualmente se recomienda un cambio en el artículo 23 de la citada Orden EHA/2899/2011 para que se establezca el deber de entrega de la oferta vinculante a los clientes o como mínimo la obligación de explicar la existencia del derecho por escrito.

El establecimiento y creación de algún tipo de mecanismo de inscripción y control en el Banco de España de las ofertas vinculantes dadas a los clientes, que con la ayuda de las nuevas tecnologías no ha de resultar costoso, y a la que sólo sería necesario acudir en caso de conflicto.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 59/2012, de 13 de junio, formulada a la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento, para que se consulte al «Consejo Jacobeo» en los proyectos que afecten al Camino de Santiago (09001356). Aceptada.

Como V. I. recordará, esta Institución inició actuaciones en el año 2009, a fin de determinar si en las obras realizadas entre los años 2008 y 2009 en la Nacional 120 entre las localidades de Santo Domingo de la Calzada y Grañón (La Rioja), se había tomado en la debida consideración la necesidad de conservar la continuidad del Camino de Santiago y el carril peatonal paralelo a dicho tramo de carretera.

Mediante escrito de fecha 26 de junio de 2009 esta Institución dio por conclusas las actuaciones seguidas ante la entonces Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental con motivo de esta queja, prosiguiendo las actuaciones que se estimaron oportunas ante la Dirección General de Carreteras (Ministerio de Fomento) y ante la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales (Ministerio de Cultura) con la finalidad de determinar si en el estudio informativo para la modificación de la autovía examinada se había tomado en consideración debidamente la necesidad de proteger este tramo del Camino de Santiago.

Como V. I. conoce, el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, y su Reglamento de ejecución, aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, en vigor cuando se realizó el estudio informativo para el acondicionamiento del tramo de carretera objeto de la presente queja, obligaba a realizar consultas a las administraciones afectadas y a evacuar el trámite de información pública. Estos trámites se encuentran actualmente regulados por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Impacto Ambiental, que recoge y armoniza las sucesivas disposiciones aprobadas para adecuar la normativa interna a la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003.

La consulta a las administraciones afectadas y el trámite de información pública constituyen el cauce esencial para asegurar el ejercicio del derecho de participación en los procedimientos que requieren declaración de impacto ambiental. A este respecto, la Ley de Impacto Ambiental define en su artículo 2 «Administraciones afectadas», como «aquellas Administraciones Públicas que tienen competencias

específicas en materia de población, fauna, flora, suelo, agua, aire, clima, paisaje, bienes materiales y patrimonio cultural» y regula en su articulado la obligación del órgano sustantivo de determinar el alcance del estudio de impacto ambiental previa consulta a dichas administraciones afectadas, así como someter el estudio de impacto ambiental al trámite de información pública.

La investigación realizada ha permitido determinar que en el estudio informativo para la modificación de dicho tramo de carretera se realizó el preceptivo estudio de impacto ambiental y la consiguiente declaración de impacto ambiental. En el período de consultas, algunas de las Administraciones consultadas hicieron referencia en sus informes a la necesidad de que se protegiera el Camino de Santiago, así como la Sierra de Atapuerca. Así lo hicieron varios de los ayuntamientos consultados y la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes del Gobierno de La Rioja. En atención a las respuestas emitidas por estos organismos, la Declaración de Impacto Ambiental (Resolución de 23 de enero de 2001, de la Secretaría General de Medio Ambiente, BOE de 15 de febrero de 2001) determinó que el Proyecto de construcción debía incluir en coordinación con la Dirección General de Patrimonio Cultural de La Rioja, un Estudio Histórico, Arqueológico y Paleontológico.

La importancia del Camino de Santiago como conjunto histórico-artístico y como bien declarado Patrimonio Mundial por la Unesco, ha determinado la creación del Consejo Jacobeo como órgano específico de colaboración entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas para canalizar las actuaciones que se realicen en este ámbito.

El Real Decreto 1095/1997, de 4 de julio, en vigor cuando se emitió la declaración de impacto ambiental que ahora se examina, por el que se regulaba el Consejo Jacobeo, ha sido derogado por el Real Decreto 1431/2009, de 11 de septiembre. No obstante, en lo que aquí interesa, las sucesivas regulaciones coinciden: se trata de un órgano adscrito al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Su órgano principal es el Pleno, cuyo presidente es el ministro de Educación, Cultura y Deporte.

La función del Pleno es el estudio y propuesta de distintos asuntos para su elevación a los órganos correspondientes de las administraciones públicas representadas en el mismo. Los dos reales decretos enumeran estas funciones y recogen como la primera de tales funciones «Actuaciones para la delimitación, señalización, trazado y mantenimiento del Camino de Santiago en todos sus ramales históricos». Además, el Real Decreto 1431/2009, de 11 de septiembre, crea el Comité de cooperación en la gestión del bien Patrimonio Mundial para intensificar las funciones del Consejo como órgano de cooperación en lo que se refiere a las actuaciones de gestión del trazado del Camino de Santiago.

En nuestro ordenamiento jurídico existe, por tanto, el Consejo Jacobeo como órgano específico para la protección del Camino de Santiago con competencias para estudiar y proponer actuaciones para el mantenimiento y conservación de su trazado. Por ello, a juicio de esta Institución, para cualquier modificación de un tramo de carretera que afecte al Camino de Santiago debe considerarse al Consejo Jacobeo Administración afectada a efectos de evacuar el trámite de consultas en el preceptivo estudio de impacto ambiental.

Tomando en consideración lo anterior, esta Institución ha considerado necesario dirigir a V. I., al amparo de lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, la siguiente recomendación:

«Que se considere al órgano «Consejo Jacobeo» como Administración afectada en los proyectos que afecten al Camino de Santiago a efectos del trámite de consultas regulado en el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Impacto Ambiental, en el ámbito de competencias de ese Ministerio.»

Por último, cúmplenos poner en su conocimiento que se ha dirigido esta misma recomendación a la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento, en su condición de órgano sustantivo en el caso examinado en la presente queja. Asimismo, se ha dado traslado de este criterio a la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas del Ministerio de Educación, Cultura Deporte, y se le ha recordado su obligación de estudiar los proyectos de modificación de carreteras que afecten al trazado del Camino de Santiago y emitir los pertinentes informes, utilizando a estos efectos en su caso el trámite de información pública.

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 60/2012, de 13 de junio, formulada a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, para que se consulte al «Consejo Jacobeo» en los proyectos que afecten al Camino de Santiago (09001356). Aceptada.

Como V. I. conoce, esta Institución inició actuaciones en el año 2009, a fin de determinar si en las obras realizadas entre los años 2008 y 2009 en la Nacional 120 entre las localidades de Santo Domingo de la Calzada y Grañón (La Rioja), se había tomado en consideración la necesidad de conservar la continuidad del Camino de Santiago y el carril peatonal paralelo a dicho tramo de carretera.

Mediante escrito de fecha 29 de octubre de 2010 esta Institución suspendió las actuaciones seguidas ante esa Dirección General con motivo de esta queja, prosiguiendo las actuaciones que se estimaron oportunas ante la entonces Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales (Ministerio de Cultura), con la finalidad de determinar si en el estudio informativo para la modificación de la carretera examinada se había tomado en consideración debidamente la necesidad de proteger este tramo del Camino de Santiago.

Como V. I. conoce, el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, y su Reglamento de ejecución, aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, en vigor cuando se realizó el estudio informativo para el acondicionamiento del tramo de carretera objeto de la presente queja, obligaba a realizar consultas a las administraciones afectadas y a evacuar el trámite de información pública. Estos trámites se encuentran actualmente regulados en el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Impacto Ambiental, que recoge y armoniza las sucesivas disposiciones aprobadas para adecuar la normativa interna a la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003.

La consulta a las administraciones afectadas y el trámite de información pública constituyen el cauce esencial para asegurar el ejercicio del derecho de participación en los procedimientos que requieren declaración de impacto ambiental. A este respecto, la Ley de Impacto Ambiental define en su artículo 2 «Administraciones afectadas» como «aquellas Administraciones Públicas que tienen competencias específicas en materia de población, fauna, flora, suelo, agua, aire, clima, paisaje, bienes materiales y patrimonio cultural» y regula en su articulado la obligación del órgano sustantivo de determinar el alcance del estudio de impacto ambiental previa consulta a dichas administraciones afectadas, así como someter el estudio de impacto ambiental al trámite de información pública.

La investigación realizada ha permitido determinar que en el estudio informativo para la modificación de dicho tramo de autovía se realizó el preceptivo estudio de impacto ambiental y la consiguiente declaración de impacto ambiental. En el período de consultas, algunas de las administraciones consultadas hicieron referencia en sus informes a la necesidad de que se protegiera el Camino de Santiago, así como la Sierra de Atapuerca. Así lo hicieron varios de los ayuntamientos consultados y la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes del Gobierno de La Rioja. En atención a las respuestas emitidas por estos organismos, la Declaración de Impacto Ambiental (Resolución de 23 de enero de 2001, de la Secretaría General de Medio Ambiente, BOE de 15 de febrero de 2001) determinó que el Proyecto de Construcción debía incluir en coordinación con la Dirección General de Patrimonio Cultural de La Rioja, un Estudio Histórico, Arqueológico y Paleontológico.

La importancia del Camino de Santiago como conjunto histórico-artístico y como bien declarado Patrimonio Mundial por la Unesco ha determinado la creación del Consejo Jacobeo como órgano específico de colaboración entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas para canalizar las actuaciones que se realicen en este ámbito.

El Real Decreto 1095/1997, de 4 de julio, en vigor cuando se emitió la Declaración de Impacto Ambiental que ahora se examina, ha sido derogado por el Real Decreto 1431/2009, de 11 de septiembre. No obstante, en lo que aquí interesa, las sucesivas regulaciones coinciden: se trata de un órgano adscrito al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Su órgano principal es el Pleno, cuyo Presidente es el Ministro de Educación, Cultura y Deporte.

La función del Pleno es el estudio y propuesta de distintos asuntos para su elevación a los órganos correspondientes de las administraciones públicas representadas en el mismo. Los dos reales decretos enumeran estas funciones y recogen como la primera de tales funciones «Actuaciones para la delimitación, señalización, trazado y mantenimiento del Camino de Santiago en todos sus ramales históricos».

En nuestro ordenamiento jurídico existe, por tanto, el Consejo Jacobeo como órgano específico para la protección del Camino de Santiago con competencias para estudiar y proponer actuaciones para el

mantenimiento y conservación de su trazado. Por ello, a juicio de esta Institución, para cualquier modificación de un tramo de carretera que afecte al Camino de Santiago debe considerarse al Consejo Jacobeo Administración afectada, a efectos de evacuar el trámite de consultas en el preceptivo estudio de impacto ambiental.

Tomando en consideración lo anterior, esta Institución ha considerado necesario dirigir a V. I. al amparo de lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, la siguiente recomendación:

«Que se considere al órgano “Consejo Jacobeo” Administración afectada en los proyectos que afecten al Camino de Santiago, a efectos del trámite de consultas regulado en el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Impacto Ambiental, en el ámbito de competencias de ese Ministerio.»

Por último, cúmplenos poner en su conocimiento que se ha dirigido esta misma recomendación a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en su condición de órgano competente para la emisión de la Declaración de Impacto Ambiental. Asimismo, se ha dado traslado de este criterio a la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y se le ha Recordado su obligación de estudiar los proyectos de modificación de carreteras que afecten al trazado del Camino de Santiago y emitir los pertinentes informes, utilizando a estos efectos en su caso el trámite de información pública.

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 61/2012, de 13 de junio, formulada al Ayuntamiento de Cobisa (Toledo), para que procure el bienestar de los vecinos y progrese hacia una concepción de la celebración de las fiestas adecuada a la sociedad actual (10014203). Pendiente.

Ha tenido entrada en esta Institución su informe de 14 de marzo pasado, referente a la queja arriba indicada, formulada por don (...).

Una vez analizado su contenido, considera esta Institución que lo afirmado por ese Ayuntamiento corrobora la denuncia que en su día hizo el interesado, en cuanto a la realización del concierto y el elevado nivel de ruido que ocasionaba.

Siendo que esa Corporación municipal autorizó el evento, parece que no tuvo en cuenta las molestias que dicha celebración ocasionaba a los vecinos, aun cuando se tratara de la celebración dentro de las actividades culturales organizadas con motivo de las Fiestas Patronales. En esta línea, debemos manifestar que debe ser ese Ayuntamiento el encargado de velar por el cumplimiento de la ley en el municipio, y no el que la transgreda o ampare la transgresión de la norma ni aun cuando fuera de forma puntual. Así, para esta Institución, eventos como el denunciado por el señor (...) dejan de ser algo extraordinario y puntual, para convertirse en algo que afecta de manera evidente a la vida cotidiana de los vecinos de la zona y requiere de ese Consistorio, además de una exhaustiva organización para minimizar los efectos, un control mayor sobre ciertas costumbres y usos cívicos, para evitar males que en otras circunstancias no aparecen. De esta forma, durante estas celebraciones ha de exigirse ser más estricto de lo normal en el cumplimiento de las normas elementales de convivencia, por lo que ese Ayuntamiento debe durante esos días intentar reducir el impacto de las fiestas y no acentuarlo.

Por eso, es preciso que ese consistorio busque soluciones donde, aparte de establecerse horarios más racionales, existan unos límites a las emisiones sonoras, especialmente en los amplificadores de sonido, que ocasionan muchísimo ruido; en suma, que busque que los actos de las Fiestas dejen de suponer un perjuicio para quienes no desean participar en ellas.

Por otra parte, no hace falta decir que esta Institución califica positivamente el intento municipal de organizar fiestas pero procurando el menor número de inconvenientes a los vecinos; esto es, si es de sobra conocido que durante los días de fiestas se produce un nivel de ruido y de actividades muy superior al ordinario, entonces el nivel de prevención ha de ser proporcional y, también, coherentemente mayor.

En consecuencia, considerando que esa Corporación local debe procurar el bienestar de los vecinos en todo momento, lugar y ocasión, con la intención de progresar hacia una concepción de las fiestas

adecuadas a la sociedad actual, esta Institución considera procedente, al amparo de la facultad conferida en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, formular la siguiente recomendación:

«Que por parte de ese Ayuntamiento se incrementen las exigencias ambientales y organizativas ante eventos que no son ordinarios, en los términos expuestos en el cuerpo del presente escrito. Asimismo, que al preparar las bases anuales de las fiestas se incluya en las licencias y resoluciones de adjudicación un condicionado ambiental sobre contaminación acústica, control y vigilancia de los horarios de inicio y finalización de los eventos musicales, así como todo lo referido a garantizar el orden, la seguridad y la salubridad.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 62/2012, de 19 de junio, formulada al Ayuntamiento de Matillas (Guadalajara), sobre la publicidad de los Plenos municipales (12000513). Pendiente.

Se acusa recibo de su escrito de fecha 16 de marzo de 2012 (...), en el que informa sobre la queja planteada por doña (...), registrada con el número arriba indicado.

Del contenido de su referido informe se desprenden los siguientes hechos:

Primero. Que la interesada presentó una solicitud para grabar la sesión del Pleno municipal del 26 de octubre de 2011, lo que le fue denegado mediante resolución de esa Alcaldía, según la cual únicamente se permitían las grabaciones por parte de la Secretaría, si así lo considerase ésta conveniente para la posterior elaboración de las actas, y también por parte de los profesionales de la información en general. Dicha decisión se justificaba para evitar determinadas situaciones conflictivas que se venían produciendo sobre el particular y, fundamentalmente, para evitar posibles transgresiones respecto de los derechos amparados en la protección de datos de carácter personal.

Segundo. No obstante lo anterior, la interesada, haciendo caso omiso de dicha resolución, grabó de forma camuflada la sesión, alardeando de ello públicamente a posteriori, a lo que se unió que en la siguiente sesión otra vecina intentó hacer lo mismo, lo que obligó a esa Alcaldía a suspender la sesión, ante su negativa a dejar de grabar y a abandonar la Sala de Plenos, debiendo intervenir la Guardia Civil para que se normalizase la situación.

A la vista de los hechos expuestos, esta Institución ha de deslindar, en primer lugar, la situación de alteración del orden público y de la convivencia vecinal como consecuencia de las actuaciones denunciadas, cuya resolución efectivamente corresponde a esa Alcaldía en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas para dirigir el gobierno y la administración municipal, así como para convocar y presidir las sesiones de los órganos de gobierno y, por tanto, la policía de las mismas, que le otorgan los artículos 21.1.a) y 21.1.c) de la Ley reguladora de las bases del régimen local, y el artículo 41.2 y 41.4 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones Locales, acudiendo para ello a cuantas medidas prevé la ley para restablecer el orden.

Dicho esto, el problema de fondo que se plantea en la queja, sobre el que esta Institución ha de pronunciarse, es el de la posibilidad u obligación de autorizar por parte de las corporaciones locales la grabación de los Plenos municipales para la posterior reproducción y traslado de su contenido a los vecinos, asunto que debe ser tratado en relación con la posible colisión del derecho de información en que tal práctica se ampararía con las obligaciones derivadas de las previsiones de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Sobre este particular, teniendo en cuenta los antecedentes expuestos, esta Institución se ve en la obligación de someter a su señoría las siguientes consideraciones como fundamento de la resolución con la que se concluye la presente comunicación.

1.^a Hay que decir, en primer lugar, que el artículo 20 CE, por lo que aquí se trata, reconoce y protege los derechos a «expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción», así como a «comunicar o recibir libremente información

veraz por cualquier medio de difusión» (art. 20.1.a) y d) CE), añadiéndose a continuación que «el ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa» (art. 20.2 CE), para terminar disponiendo que estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en el propio Título I de la Constitución, en los preceptos de las leyes que lo desarrollan y, especialmente, «en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia» (art. 20.4 CE).

2.^a Este precepto ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional para puntualizar los derechos fundamentales que se contienen en el mismo en los siguientes términos:

2.1 Las libertades del artículo 20 de la Constitución no son solo derechos fundamentales de cada ciudadano, sino que significan el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político, que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático. Dicho en otros términos, los derechos reconocidos por el artículo 20 no solo protegen un interés individual, sino que son garantía de la opinión pública libremente formada e indisolublemente ligada con el pluralismo político.

2.2 El ejercicio de los derechos de información y participación de los ciudadanos en el ámbito político y administrativo se funda, en un extremo esencial, en la libertad de información, que se desarrolla fundamentalmente a través de los medios de comunicación independientes, por lo que cualquier limitación o censura en la obtención de información, se convierte en una vulneración de los principios informadores de estas libertades, esenciales para el funcionamiento del sistema democrático y, en particular, de los derechos fundamentales de los informadores, garantes del sistema.

2.3 El ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información no tiene otros límites que los fijados, explícita o implícitamente, en la Constitución, por lo que se prohíbe cualquier interferencia y, en especial, la censura previa en las distintas formas en que puede plantearse.

2.4 La prohibición o limitación, siquiera sea temporal, y no justificada en razones de espacio o en razones de alteración del orden, restringe de manera injustificada el derecho a la obtención y difusión de información de interés general.

2.5 Las sesiones de los plenos municipales son públicas y, como tal, son susceptibles de ser grabadas y difundidas en medios de comunicación, salvo que de forma puntual se establezca lo contrario justificado en razones de las anteriormente expuestas.

3.^a Esta línea jurisprudencial establecida por el Tribunal Constitucional, ha sido recogida en diversas sentencias de los tribunales superiores de justicia, sirviendo como ejemplo de todas las demás la número 42/2009, de 27 de enero de 2009, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a, que venía a enjuiciar la adecuación a derecho de una decisión verbal del alcalde-presidente del Ayuntamiento de Manises de no permitir la grabación a través de videocámaras del Pleno que se estaba celebrando, y contra la resolución de la misma Alcaldía que desestimó el recurso de reposición planteado frente a aquella denegación verbal.

En la fundamentación jurídica de esta sentencia, se hace referencia a los argumentos esgrimidos por el mismo tribunal en su Sentencia de 2 de enero de 2003, y al fallo del Tribunal Supremo que desestimó el recurso de casación interpuesto contra la misma, y ello ateniéndose a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las libertades del artículo 20 de la carga magna a que se ha hecho mención con anterioridad. En concreto, dice la Sentencia del TSJCV en su fundamento de derecho cuarto lo siguiente:

«Estos elementos *mutatis mutandis* son perfectamente extensibles al caso de autos, en la medida en que:

a) La negativa del alcalde, carece de toda razonabilidad, y está absolutamente inmotivada porque no se ha producido ninguna alteración del orden público, que merezca ser restaurado para el desarrollo de la sesión.

b) Quienes pretendían la grabación eran perfectamente conocidos por el señor alcalde, en la medida en que formaban parte de una asociación con la que el Ayuntamiento había suscrito un convenio, y en diversas ocasiones había solicitado la grabación de los plenos, lo que le había sido sistemáticamente negado.

c) La publicidad de las sesiones del Pleno implica en esencia que, cualquier ciudadano, pueda conocer pormenorizadamente todo cuanto en un Pleno municipal acontece.

d) La transmisión de información en nuestra sociedad no está restringida ni mucho menos sólo a quienes sean periodistas, de manera que, cualquier ciudadano puede informar, trasladar datos, por cualquiera de los medios técnicos que permiten su tratamiento y archivo, y por supuesto, cualquiera puede mostrar su opinión respecto de los datos que transmite.

e) La función de policía del Pleno no quiere decir que pueda prohibirse cualquier grabación, sino solo aquellas que manifiestamente impliquen una alteración del orden, que impida el desarrollo de la sesión, y solo en el momento en que, a resultas de dicha grabación devenga imposible la continuación de la misma. Circunstancias estas difícilmente producibles, si el que graba simplemente se limita a grabar.

f) Los poderes públicos en democracia se caracterizan por su coherencia, y su transparencia; lo primero implica racionalidad; y lo segundo, que sus decisiones no solo pueden, sino que deben ser conocidas por todos los ciudadanos.

Así las cosas, la sala debe concluir que la decisión del alcalde, prohibiendo la grabación del Pleno, es nula de pleno derecho por violar el derecho fundamental reconocido en el artículo 20.1.d) de la Constitución.»

4.^a Por otro lado, hay que traer a colación los pronunciamientos de la Agencia Española de Protección de Datos referidos a la publicidad de los plenos municipales, en este caso en relación con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

4.1 Así, por ejemplo, en su informe de 20 de diciembre de 2004, reiterado en varios posteriores, la Agencia mantiene que del tenor del artículo 70 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción dada al mismo por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, respecto de la publicidad de las actividades municipales, se desprende que la ley determina la publicidad del contenido de las sesiones del Pleno, pero en ningún caso de la Junta de Gobierno, añadiendo el régimen de publicación de los acuerdos adoptados en los boletines oficiales.

De este modo, únicamente sería conforme con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999 la comunicación de datos, mediante su inclusión en internet, cuando dichos datos se refieran a actos debatidos en el Pleno de la Corporación o a disposiciones objeto de publicación en el correspondiente boletín oficial, dado que únicamente en estos supuestos la cesión se encontraría amparada, respectivamente, en una norma con rango de ley o en el hecho de que los datos se encuentren incorporados a fuentes accesibles al público. En los restantes supuestos, y sin perjuicio de lo dispuesto en otras leyes, la publicación únicamente sería posible si se contase con el consentimiento del interesado o si los datos no pudieran, en ningún caso, vincularse con el propio interesado, cuestión esta que puede resultar sumamente compleja, dadas las características de una gran mayoría de los municipios, por cuanto un número reducido de datos, incluso sin incluir los meramente identificativos, podría identificar a aquel.

4.2 En otro informe posterior, la Agencia Española de Protección de Datos añadía a sus argumentos que sería conforme con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999 la emisión de las sesiones plenarias del Ayuntamiento, pues se trataría de una cesión amparada en el artículo 11.2.a) de la Ley Orgánica 15/1999, en virtud de lo establecido en el artículo 70 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, siempre que la Corporación en el uso de sus competencias no decidiese aplicar la excepción contenida en el artículo 70 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, esto es, que no se trate de asuntos cuyo debate y votación pudiera afectar al derecho fundamental de los ciudadanos reconocido en el artículo 18.1 de la norma fundamental. Por último, se señalaba la conveniencia de informar a los afectados de que las sesiones plenarias de la Corporación irían a ser publicadas en internet.

En base a cuantas consideraciones han quedado expuestas, esta Institución en el ejercicio de la responsabilidad que le confiere el artículo 54 de la Constitución, y al amparo del artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, viene a formular a esa Alcaldía la siguiente recomendación:

«Que en atención al ejercicio de los derechos fundamentales previstos en el artículo 20 de la Constitución, en los términos reflejados en las consideraciones que anteceden, se autoricen las solicitudes para la grabación de los Plenos y la difusión de lo grabado, siempre con respeto a la normativa en materia de protección de datos de carácter personal y restante normativa que resulte de aplicación, y ello previa advertencia a todos los participantes en los Plenos de que se trate de que las sesiones pueden ser

grabadas en formato no solo sonoro sino audiovisual, para su posterior difusión en medios de comunicación.»

Agradeciendo de antemano la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el plazo no superior a un mes a que hace referencia el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de la recomendación formulada o, en su caso, las razones que estime para su no aceptación.

Recomendación 63/2012, de 19 de junio, formulada a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Comunidad de Castilla y León, sobre la legitimación activa de las asociaciones para recurrir resoluciones recaídas en asuntos denunciados por ellas (12009170). Rechazada.

Ha comparecido ante esta Institución, don (...), presidente de la Asociación Nacional (...), presentando queja que ha quedado registrada con el número arriba reseñado.

El promotor de la queja, en la representación que ostenta, pone de manifiesto la anómala postura de esa Administración al considerar que la asociación que preside no goza de legitimación activa a la hora de recurrir las resoluciones recaídas en los procedimientos sancionadores iniciados a raíz de sus denuncias en asuntos propios de su objeto social.

En concreto, nos remite una copia de la Resolución de 9 de febrero de 2012 de la Agencia de Protección Civil, por la que se inadmite el recurso de alzada contra el escrito del secretario de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, de 3 de noviembre de 2011, relativo al Toro de Vega 2011.

En dicha resolución se dice en su fundamento de derecho segundo lo siguiente:

«Salvo en los supuestos excepcionales en que está expresamente reconocido por la ley el carácter público de la acción (en materia de urbanismo, de costas y de defensa del patrimonio artístico) la promoción de un nuevo procedimiento administrativo o la participación en un procedimiento ya iniciado requiere en el particular una cualificación específica, es decir una especial relación con el objeto del procedimiento, la legitimación que la Ley 30/1992 concreta en la titularidad, al menos, de un interés legítimo que pueda resultar afectado por la resolución que se dicte. Por ello, el denunciante debe acreditar que ostenta un derecho o interés legítimo para que se le pueda reconocer legitimación a los efectos de interponer el correspondiente recurso administrativo contra la resolución que ponga término al procedimiento que se inició como consecuencia de su denuncia (SSTS 02/07/1999, 15/12/1999, 07/03/2000).

La mera presentación de una denuncia no atribuye, por sí sola, al denunciante la condición de interesado en el procedimiento, ni tampoco legitimación para recurrir la resolución sancionadora o su archivo, no ostentando otro derecho que el de ser notificado de la iniciación o no del procedimiento sancionador (art. 11.2 del Real Decreto 1398/1993).

Por tanto, como en este caso concreto no se reconoce en esta materia acción pública y el denunciante (ANPBA) carece de un interés legítimo en el objeto de la denuncia, fuera del mero interés en el cumplimiento de la legalidad, insuficiente a juicio de la jurisprudencia para reconocerle la legitimación activa para recurrir la resolución dictada, debe inadmitirse el recurso interpuesto.»

Y, en consecuencia, se resuelve: «inadmitir por falta de legitimación activa el recurso de Alzada interpuesto por don (...) en nombre y representación de la Asociación Nacional para la (...), y confirmar el sobreseimiento adoptado por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid el 3 de noviembre de 2011, relativo al Toro de Vega de 2011».

A la vista del contenido de la referida resolución, acerca de la no concurrencia en la Asociación denunciante de la condición de interesada, esta Institución se ve en la obligación de someter a V. E. las siguientes consideraciones como fundamento de la resolución con la que se concluye esta comunicación.

Primera. La postura mantenida por esa Consejería se basa en un criterio restrictivo de la legitimación en el procedimiento sancionador, actualmente superado, que no diferencia entre la figura del denunciante simple (aquel que se limita a poner en conocimiento de la Administración unos hechos presuntamente constitutivos de infracción) que en ningún caso tiene la condición de interesado, del denunciante cualificado, el cual tiene un interés directo en la resolución que finalmente ponga fin al procedimiento sancionador,

normalmente para poder reaccionar en caso de que considere que se ha producido una aplicación defectuosa de la norma.

Segunda. La evolución de la jurisprudencia sobre la legitimación en el ordenamiento jurídico español tiene su principal exponente en la Sentencia del Tribunal Constitucional 34/1994, de 31 de enero, que viene a reinterpretar el concepto de legitimación, partiendo del concepto de interés legítimo, considerado más amplio que el de interés directo (STC 60/1982, de 11 de octubre), y que es definido como aquel que «equivale a la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar esta» (STC 143/1994, de 9 de mayo).

Tercera. El reconocimiento que se hace en la sentencia de referencia del carácter personal y legítimo del interés colectivo en el ejercicio correcto de las potestades administrativas, supera la jurisprudencia tradicional que reconocía legitimidad impugnatoria únicamente cuando concurrían intereses colectivos de carácter profesional, para admitir como legítimos los intereses colectivos propiamente sociales, desvinculados de los correspondientes intereses individuales de los miembros de la asociación.

La legitimación va a tener su principal punto de referencia en los fines de la asociación denunciante reconocidos estatutariamente, bastando con la correspondiente determinación estatutaria de los fines asociativos para entender cumplido el requisito legal necesario para la obtención de la tutela judicial efectiva, de manera que queda defendida la operatividad de un interés difuso derivado de los fines de la asociación.

Cuarta. Esta interpretación amplia del concepto de legitimación presupone, por tanto, que la resolución administrativa puede repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega esa legitimación, sin que baste una mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento. La utilidad jurídica se concretará en la pretensión de que sea sancionado quien haya contravenido la legislación vigente, logrando medidas preventivas para acciones posteriores de igual signo.

Y todos estos requisitos concurren en el presente caso si se tiene en cuenta la propia finalidad social e institucional de la Asociación promotora de la queja (el fomento de la protección y bienestar del mundo animal), lo que confiere a la Asociación una consideración especial en todas aquellas actuaciones encaminadas a la defensa y protección de los animales y, en consecuencia, a la depuración de los casos concretos en que existan indicios de irregularidades como lo es el que ha dado lugar a la presente queja.

Por todo cuanto queda expuesto, esta Institución, al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de la institución del Defensor del Pueblo, se ve en la obligación de formular a V. E. la siguiente recomendación:

«Que se proceda a reconocer la condición de interesados a las asociaciones representativas de intereses colectivos denunciantes, cuando las actuaciones administrativas objeto de denuncia coincidan, como en el presente caso, con los fines establecidos en sus respectivos estatutos, y ello a todos los efectos, incluido lógicamente el de la legitimación activa para recurrir las resoluciones que recaigan en los procedimientos que se inicien a raíz de sus denuncias.»

Agradeciéndole la acogida que dispense a esta recomendación y a la espera del informe que sobre su aceptación ha de ser remitido según prevé el ya citado artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981.

Recomendación 64/2012, de 19 de junio, formulada a la Secretaría General Técnica de Sanidad de la Comunidad de Madrid, para la aplicación de la técnica de fecundación in vitro a todas aquellas personas con problemas de fertilidad (12001280). Aceptada.

En su momento, compareció ante esta Institución doña (...), con domicilio en (...), solicitando nuestra intervención.

Mediante su escrito ponía de relieve, a modo de resumen, que, en el ámbito del hospital de Valdemoro, las parejas con un hijo biológico, pero con problemas de fertilidad, son excluidas directamente de la aplicación de técnicas de reproducción humana asistida.

Iniciada la oportuna investigación, esa Administración, sin desvirtuar la alegación de la interesada, en el sentido de que se le ha denegado la prestación fecundación in Vitro con fundamento en la existencia de un hijo biológico, ha dado traslado a esta Institución del criterio emitido por el Servicio Madrileño de Salud,

según el cual existe un procedimiento común de actuación, cuyas conclusiones se recogen en el documento «criterios para la utilización de los recursos del Sistema Nacional de Salud en la aplicación de técnicas de reproducción humana asistida», elaborado por el Grupo de Interés de Centros de Reproducción Humana Asistida del Sistema Nacional de Salud, constituido en 1999. Añade también que este documento «recoge como prioridad absoluta el tratamiento de las mujeres con esterilidad primaria frente a la esterilidad secundaria (con un hijo sano), excluyendo, por tanto, esta prestación de la Cartera de Servicios Comunes».

Esta Institución no puede compartir, en modo alguno, la razón esgrimida por el mencionado Servicio de Salud para justificar la exclusión de una prestación sanitaria que, a tenor del marco legal vigente en la materia, debe ser facilitada directamente a las personas y financiada con cargo a fondos estatales adscritos a la Sanidad, con base en el reseñado documento, elaborado hace no pocos años y que ha sido objeto de modificaciones y revisiones como consecuencia de la posterior publicación de normas con rango de ley.

En este sentido, y por lo que se refiere al contenido de la acción protectora del Sistema Nacional de Salud, cabe comenzar señalando que la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, establece que «la cartera común básica de servicios asistenciales del Sistema Nacional de Salud comprende todas las actividades asistenciales de prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación que se realicen en centros sanitarios o sociosanitarios, así como el transporte sanitario urgente, cubiertos de forma completa por financiación pública». Según se refleja en la exposición de motivos de este texto legal, el mencionado catálogo incorpora las prestaciones contempladas en el Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, de ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, derogado y sustituido por el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización. Sobre ello, cabe añadir que la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, determina que «en tanto no se elabore la normativa de desarrollo de la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud, permanecerá en vigor el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre».

En conexión con lo anterior, y respecto al alcance y extensión de la atención sanitaria, es importante tener presente que el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, detalla las concretas prestaciones sanitarias que deben ser facilitadas directamente por el Sistema Nacional de Salud y financiadas con cargo a la Seguridad Social, o a fondos estatales adscritos a la Sanidad. Entre estas prestaciones figuran el diagnóstico y el tratamiento de la infertilidad.

En un plano de mayor concreción, la Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida, determina las técnicas que reúnen las condiciones de acreditación científica y clínica, citando, expresamente y entre ellas, la fecundación in vitro.

Por lo que se refiere a los usuarios de las mencionadas técnicas, este último texto legal establece, en su artículo 6, que toda mujer mayor de 18 años y con plena capacidad de obrar podrá ser receptora o usuaria de las técnicas reguladas en la ley, siempre que haya prestado su consentimiento escrito a su utilización de manera libre, consciente y expresa; que la mujer podrá ser usuaria o receptora de las técnicas con independencia de su estado civil y orientación sexual; y que las técnicas de reproducción asistida se realizarán cuando haya posibilidades razonables de éxito y no supongan riesgo grave para la salud, física o psíquica, de la mujer o de la posible descendencia.

De lo anteriormente expuesto cabe extraer, a modo de conclusión, las dos siguientes consideraciones: en primer lugar, que la técnica fecundación in vitro es una de las prestaciones que debe facilitar el Sistema Nacional de Salud; y, en segundo término, que el marco legal en la materia no excluye de esta prestación a las personas con un hijo biológico, pero con problemas de fertilidad. Ello con independencia de los criterios de prioridad que puedan establecer las administraciones con responsabilidad en la gestión de la asistencia sanitaria.

En esta línea de exposición, hay que dejar constancia de que, en el curso de las investigaciones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo, se ha constatado la existencia de extraordinarias listas de espera para el acceso a las técnicas a las que se viene haciendo referencia, como consecuencia del insuficiente número de centros y servicios donde se llevan a cabo, extremo este que ha sido reconocido ante esta Institución por el Ministerio de Sanidad. Esta disfunción ha dado lugar a que los servicios de salud hayan establecido criterios de indicación, a través de listas de espera con diferente prioridad, sin que ello implique, obviamente, la exclusión de personas por razones ajenas a las estrictamente asistenciales.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, esta Institución ha acordado dirigir a V. E. las siguientes

Recomendación:

«Que por esa Consejería se valore la oportunidad de dictar instrucciones precisas en orden a la aplicación de la técnica fecundación in vitro a todas aquellas personas con problemas de fertilidad y que reúnan las condiciones personales establecidas en la Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida», y

Sugerencia:

«En consonancia con la anterior recomendación, que por esa Administración se valore la conveniencia de adoptar las medidas pertinentes para la inclusión de la señora (...) en la correspondiente lista de espera para la aplicación de la técnica fecundación in vitro. Ello con independencia de los criterios que puedan establecerse en relación con la prioridad de la esterilidad primaria sobre la secundaria (con hijo sano).»

Agradeciendo su preceptiva respuesta, en el plazo no superior a un mes a que hace referencia el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en el sentido de si se aceptan o no la recomendación y sugerencia formuladas, así como, en caso negativo, las razones que se estimen para su no aceptación.

Recomendación 65/2012, de 19 de junio, formulada a la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, para que se adopten las medidas oportunas para informar a los solicitantes de valoración de la situación de dependencia que no reúnan el requisito de residencia mínima en la fecha de presentación de la solicitud (12001380). Rechazada.

Agradecemos su atento escrito con registro de salida número (...), en el que nos contesta a la queja planteada por doña (...), registrada con el número arriba indicado.

De acuerdo con la información que obra en el expediente, doña (...) solicitó el reconocimiento de la situación de dependencia de su hija, menor de edad, el 19 de junio de 2009. Dieciocho meses más tarde, y previo requerimiento de subsanación, presentó certificado de empadronamiento, así como certificado en el que se acredita su residencia legal desde el 26 de julio de 2005.

El 24 de marzo de 2011, se dicta resolución desestimando la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia de (...) al no acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 5.1.c) de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, procediéndose al archivo de la misma.

El 27 de abril de 2011 se remite notificación de la resolución a una dirección que no coincide con la que figura en el certificado del padrón municipal, calle (...), en lugar de la calle (...). La interesada, al comparecer ante esta Institución, manifiesta que no ha recibido ninguna resolución y que al comunicarle un funcionario de la oficina de información de la dependencia que su pretensión se había desestimado, solicitó que constase su disconformidad y solicitud de que fuera revisada.

Ala vista de estos datos esta Institución estima necesario trasladar a V. E. las siguientes consideraciones:

En primer lugar subrayar los perjuicios que el incumplimiento de los plazos ha causado a la interesada. De los datos facilitados se desprende que la solicitud de valoración de la situación de dependencia fue desestimada por carecer del requisito de residencia durante cinco años. Se da la circunstancia de que la interesada efectivamente no cumplía dicho requisito en la fecha de la solicitud, pero sí a partir de julio de 2010, de modo que dicho requisito se cumplía cuando le fue requerido el certificado del Ministerio del Interior, y 8 meses antes de dictarse la resolución. En consecuencia, si la resolución se hubiera dictado en el plazo legal de seis meses la interesada podría haber presentado una nueva solicitud en julio de 2010.

Pero además, la resolución no tiene salida en el plazo de 10 días previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sino un mes más tarde. Cabe significar también que la dirección a la que se remite la resolución no coincide con la que figura en el certificado de empadronamiento aportado por la interesada, motivo por el cual la misma nunca recibió la preceptiva notificación.

A pesar de lo anterior, la interesada acudió el 11 de octubre de 2011 y manifestó que no había recibido la notificación y que, en todo caso, solicitaba la revisión del expediente, al considerar que no se había tenido en consideración que la persona en situación de dependencia es menor de edad y por tanto debía aplicársele la previsión más favorable que contempla el apartado 2 del antes citado artículo 5 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

El mencionado apartado 2 señala: «Para los menores que carezcan de la nacionalidad española se estará a lo dispuesto en las Leyes del Menor vigentes, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, así como en los tratados internacionales».

En este sentido, como usted conoce, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España contiene constantes referencias a los menores dotándoles de una mayor protección y eliminando restricciones que sí se dan para los extranjeros adultos. Así, el artículo 9.1 que regula el derecho a la educación, da a los menores de 18 años un derecho pleno, a diferencia de lo que ocurre con los extranjeros adultos; el artículo 12, que regula precisamente la asistencia sanitaria a extranjeros, establece que los menores la tienen en iguales condiciones que los españoles, sin que tengan que cumplir ningún tipo de requisito complementario, como los adultos. Y finalmente el apartado 4.º del artículo 35 subraya que se considerará regular a todos los efectos la residencia de los menores que sean tutelados por una administración pública.

Esta normativa especial y más favorable responde al principio del interés superior del menor, principio reconocido tanto en la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, ratificada por España, como en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor.

En el asunto que nos ocupa tiene especial relevancia la redacción dada al artículo 14 de la Ley Orgánica 4/2000, por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre. Este artículo, relativo al derecho a la Seguridad Social y a los servicios sociales, contempla de forma expresa, frente a las posibles limitaciones que se pudieran establecer para los adultos lo siguiente: «En cualquier caso, los extranjeros con discapacidad, menores de dieciocho años, que tengan su domicilio habitual en España, tendrán derecho a recibir el tratamiento, servicios y cuidados especiales que exija su estado físico o psíquico».

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, esta Institución ha acordado dirigir a V. E. la siguiente recomendación:

«Que se adopten las medidas oportunas para informar a los solicitantes de valoración de la situación de dependencia que no reúnan el requisito de residencia mínima artículo 5.1.c) de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, en la fecha de presentación de la solicitud, de la posibilidad y conveniencia de presentar una nueva solicitud cuando haya transcurrido el plazo previsto en el citado artículo, a fin de evitar el perjuicio que les causa esperar la notificación de la resolución desestimatoria por venir referida a la fecha en que se presentó la solicitud.»

Al mismo tiempo, se ha considerado necesario remitir a V. E. la siguiente sugerencia:

«Que se den las órdenes oportunas para que el expediente de solicitud de valoración de la situación de dependencia de (...) sea revisado y actualizado, y se dicte nueva resolución, ajustada a derecho, ya que al tratarse de una menor de edad no es de aplicación el requisito de acreditar cinco años de residencia legal, previsto en el art. 5.1.c) de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, sino el apartado 2 de dicho artículo 5 en relación con el artículo 14 de la Ley Orgánica 4/2000, modificado por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre.»

Agradeciendo a V. E. la atención que estamos seguros prestará a estas resoluciones, y quedando a la espera de su informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación y de esta sugerencia o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 66/2012, de 22 de junio, formulada a la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, sobre el tamaño de los números de identificación personal de los agentes del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil (11015483). Rechazada.

En relación con la queja que tramita esta Institución planteada por doña (...), esta Institución ha llevado a cabo recientemente una investigación ante la Dirección General de la Policía sobre la aplicación de las

previsiones contenidas en la Instrucción 13/2007, de la Secretaría de Estado de Seguridad, relativa al uso del número de identificación personal en la uniformidad de los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, a todos los componentes de los mismos, incluidos los de las Unidades especiales de intervención policial.

En el transcurso de la tramitación de la queja, la Dirección General de la Policía informó de que conjugando el derecho de los ciudadanos con el grado de reserva necesario para la seguridad personal de los funcionarios y la función que desempeñan, la citada Instrucción de la SES establece, en su punto segundo, que «todos los componentes de la Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía que vistan uniforme y/o equipo de trabajo, incluidas las unidades especiales que en la actualidad no portan número identificativo deberán llevar el número de identidad personal en lugar bien visible y de forma que a la distancia de respeto (un metro y veinte centímetros aproximadamente) pueda ser leído sin dificultad», señalando en el punto tercero que «los Centros Directivos de ambos Cuerpos elaborarán el diseño, así como su situación en las diferentes prendas para que aquellas unidades que no lo porten en su uniformidad sean dotadas de los mismos, estableciendo un plazo que no podrá exceder de seis meses a partir de la publicación de la Instrucción».

Por otra parte, la Orden INT/1376/2009, del Ministerio del Interior, complementa la regulación de los distintivos en el Cuerpo Nacional de Policía estableciendo en su punto 2: «El distintivo de identificación personal consistirá en un soporte en el que irá grabado el número de identidad personal correspondiente al del carné profesional de cada funcionario, siendo incompatible su uso con la utilización de la placa-emblema.

Su exhibición será obligatoria para todos los funcionarios que vistan uniforme, equipo de trabajo o ambos».

Actualmente, a los componentes de las Unidades de Intervención Policial (UIP), se les proporciona un soporte de las dimensiones citadas en la Orden INT/1376/2009 para que lo porten debajo de la placa-emblema situada encima del bolsillo derecho del uniforme de trabajo. No obstante, existen prendas de uso colectivo, como chalecos de protección antigolpes y chalecos antibalas, usadas esporádicamente en dispositivos con respuesta de extrema violencia que pueda poner en riesgo la vida de los funcionarios, que no disponen de soporte para colocar el número identificativo.

Por lo que respecta a las Unidades de Intervención Policial, la Dirección General de la Policía informa que el Servicio de Armamento y Equipamiento Policial con el objeto de cumplir las previsiones de la Orden INT/1376/2009, de 25 de mayo, respecto de las prendas de uso colectivo y en relación a los miembros de las unidades de intervención policial, ha incluido en los pliegos de prescripciones técnicas para la adquisición de chalecos de protección antigolpes, la obligatoriedad de que incorporen el «emblema de pecho del Cuerpo Nacional de Policía que será el oficial e irá cosido al chaleco centrado en la parte superior delantera derecha, e inmediatamente debajo del lugar de ubicación del emblema un espacio para ubicar el número de identificación personal correspondiente al de carné profesional de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía con unas dimensiones de 30 x 10 mm».

Igualmente se expresa que en junio de 2011 ya se tramitó un expediente de compra de 499 chalecos de protección antigolpes, para la UIP, cumpliendo ya las previsiones de la Orden INT/1376/2009.

Efectivamente, esta Institución considera un gran avance que en determinadas prendas de uso colectivo de las UIP en las que anteriormente no figuraba ninguna identificación del agente en las distintas intervenciones en las que actuaba, se haya procedido a incorporar dicha identificación como parte esencial del vestuario y prendas que deben ser portadas por estos agentes. Dicho proceso forma parte, como ya expresó esta Defensoría a la Dirección General de la Policía, de la necesaria transparencia que debe presidir la actuación de los agentes de seguridad y del derecho de los ciudadanos a identificar a las autoridades y personal al servicio de la Administración.

Ahora bien, queda aún algún extremo por clarificar en este proceso definitivo de identificación de todos los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y no solo los pertenecientes a las unidades de intervención policial, como es el tamaño del distintivo en el que figura el número de identificación personal correspondiente al del carné profesional.

Efectivamente, la Orden INT/1376/2009, de 25 de mayo, respecto de los distintivos de uso preceptivo, establece que el distintivo de identificación personal consistirá en un soporte en el que irá grabado el número de identidad personal correspondiente al del carné profesional de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, con unas dimensiones de 30 x 10 mm, siendo incompatible su uso con la utilización de la placa-emblema, al llevar ya esta el número de identificación grabado.

Esta Institución ha podido comprobar, por la recepción de numerosas quejas de los ciudadanos, que la tipografía empleada para grabar los números de la placa no resulta de fácil lectura, sobre todo desde la denominada «distancia de respeto» que establece la Instrucción 13/1007 de la Secretaría de Estado de Seguridad, que está marcada en 120 cm, ya que el tamaño de 30 x 10 mm impide el reconocimiento visual de los números, máxime si se trata de actuaciones de agentes de las UIP en las que habitualmente se producen situaciones caracterizadas por su inmediatez y fugacidad.

Teniendo en cuenta que el tamaño del distintivo de identificación personal viene regulado en la citada orden ministerial, por lo que respecta al Cuerpo Nacional de Policía, y por lo que afecta a la Guardia Civil, es la Orden de 31 de agosto de 1990 la que fija las dimensiones de la tarjeta de identidad profesional en 85 x 54 mm, algo mayores que las del Cuerpo Nacional de Policía, esta Institución estima que el proceso de dotar de transparencia a la actuación profesional de los agentes encargados de la seguridad pública pasa, en última instancia, por la necesaria modificación de dichas normas, al objeto de establecer un mayor tamaño de la placa y de la tipografía empleada que permita su fácil lectura por los ciudadanos.

En consecuencia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, la conveniencia de formular a V. E. la siguiente recomendación:

«Para que ese departamento inicie los trabajos de modificación normativa necesarios, en lo relativo a aumentar las dimensiones de los números de identificación personal de los agentes del Cuerpo Nacional de Policía, incluidos los que forman parte de las Unidades de Intervención Policial en todas sus prendas, y se establezcan asimismo las mismas dimensiones para el Cuerpo de la Guardia Civil, de acuerdo con lo dispuesto en la Instrucción 13/2007, de la Secretaría de Estado de Seguridad, aplicable a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, al objeto de que se permita su fácil lectura por los ciudadanos desde una distancia prudencial que permita la debida identificación de los agentes de la Policía Nacional y de la Guardia Civil, incluidos los miembros de las Unidades de Intervención Policial en todas sus prendas.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. E. y en espera de la preceptiva respuesta.

Recomendación 67/2012, de 22 de junio, formulada al Ayuntamiento de Guijo de Coria (Cáceres), sobre el deber de las administraciones públicas de garantizar la libertad y el acceso a las licitaciones y la eficiente utilización de los fondos destinados a la contratación de sus servicios (10019592). Pendiente.

Acusamos recibo de su escrito de 21 de marzo de 2012, salida número (...), en relación con la queja número 10019592, formulada por doña (...).

En el mismo nos comunican que los dos o tres ágapes anuales que ofrece el Ayuntamiento a sus vecinos se contratan con el arrendatario de las instalaciones municipales que existen en la piscina municipal o con el bar de (...) sin mediar trámite de información pública debido al importe que suponen.

Siendo así, esta Institución no puede apreciar en la decisión municipal mencionada ninguna irregularidad, toda vez que no superándose las cantidades que se establecen en el artículo 122.3 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, vigente en esas fechas, en relación con el artículo 120 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, la contratación por la Administración Pública se puede llevar a cabo de forma directa sin publicidad ni concurrencia.

No obstante, esta Institución estima que no se encuentra totalmente justificada tal decisión, sobre todo cuando causa malestar entre los vecinos al considerarse discriminados.

Esa demostración tiene mayor relevancia para administraciones públicas como ese Ayuntamiento, ya que posiblemente por el presupuesto que se maneja y el importe de sus gastos y contrataciones se pueda recurrir con frecuencia al modo de contratación directa y sin el trámite de información pública.

En definitiva, que lo que ha sido concebido en la normativa de contratos de las administraciones públicas como una excepción, puesto que salvo esos casos el contrato, se ha de celebrar tras seguirse un procedimiento para la selección de adjudicatarios, que defienda los intereses públicos y evite la discriminación, podría constituirse en la práctica como modelo habitual de adjudicación.

En base a ello, se ha acordado realizar a ese Ayuntamiento de Guijo de Coria, la siguiente recomendación:

«De conformidad con el artículo 1 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, mediante la que se pretenden garantizar los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, además de una eficiente utilización de los fondos destinados a la contratación de servicios, salvaguardando la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa, ese Ayuntamiento debería aprobar la alternancia en la contratación de los ágapes motivo de la queja entre los establecimientos hosteleros existentes en el municipio que se hayan mostrado dispuestos a ello.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 68/2012, de 25 de junio, formulada a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sobre concreción de los medios de prueba que pueden aportar los ciudadanos con el fin de acreditar que su vivienda cumple los requisitos exigidos en la normativa vigente para ser considerada como habitual (10017425). Pendiente.

Se ha recibido escrito de V. I. (s/ref...), en el que emite informe relacionado con la queja número 10017425, formulada ante esta Institución por doña (...), en el que concluyen que no corresponde a esa Administración tributaria señalar los medios de prueba que los ciudadanos pueden aportar para acreditar que una vivienda tiene la condición de habitual.

Esta Institución inició las investigaciones relativas a esta queja con fecha 15 de noviembre de 2010 solicitando un informe a esa Agencia Tributaria sobre el criterio mantenido, según el cual la vivienda transmitida por la interesada no constituía su vivienda habitual dado que no se había empadronado en la misma hasta el año 2004, a pesar de la documentación aportada que acreditaba que dicho inmueble constituía su vivienda habitual desde el año 2002.

Esa Agencia remitió un informe alegando que los suministros no desvirtuaban el certificado de empadronamiento, de acuerdo con las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 10 de junio de 2004 y 5 de junio de 2008.

Sin embargo, desde esta Institución se indicó que el Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en Sentencia de 26 de enero de 2006, y el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en Sentencia de 7 de mayo de 2009, concluyen, respectivamente, que si bien el empadronamiento implica una presunción de residencia, no supone ni prueba la situación real o de hecho de permanencia o de ocupar la vivienda, y que el carácter de vivienda habitual no lo otorga el certificado de empadronamiento. Además, en otras ocasiones, esa misma Agencia Tributaria no ha considerado prueba suficiente de la residencia habitual el padrón municipal.

Esa Administración tributaria remitió nuevo informe indicando que el certificado de empadronamiento no era el único elemento relevante a la hora de valorar el lugar de residencia habitual del contribuyente, pudiendo haber otros elementos que deberían ser valorados por esa Agencia a la hora de determinar la residencia habitual. Asimismo, señalaron que, a su juicio, los consumos y gastos aportados por la interesada no desvirtuaban la presunción contenida en el certificado de empadronamiento, pero no motivaron razonadamente esa decisión, por lo que desde esta Institución se solicitó la remisión de un nuevo informe.

En dicho informe alegaron que la existencia de consumos y el pago de los mismos no implicaba necesariamente que la contribuyente hubiera residido en la vivienda a la que corresponden los citados suministros, al considerar que, aun en el caso de que la vivienda no hubiese estado habitada, en la misma se originarían unos suministros mínimos si los mismos no son dados de baja y que, además, para que existieran suministros no era necesario que fuera la propia contribuyente la que habitara de forma efectiva la vivienda controvertida, aun cuando los pagos fueran cargados en su cuenta corriente. En consecuencia, estimaban que para apartarse de lo que resulta de los certificados de empadronamiento tenía que acreditarse suficientemente, por cualquiera de los medios generalmente admitidos en Derecho, que los datos del empadronamiento no se ajustaban a la realidad.

A la vista de la rigidez del criterio de esa Agencia, y ante la impotencia alegada por la interesada para poder acreditar el carácter habitual de su vivienda, se solicitó un nuevo informe en el que se concretaran los medios de prueba admitidos en Derecho que la interesada, y los contribuyentes con carácter general, podían aportar para desvirtuar la presunción del certificado de empadronamiento.

Sin embargo, tal y como se ha indicado anteriormente, esa Agencia ha concluido que no le corresponde señalar los medios de prueba que los ciudadanos pueden aportar para acreditar que una vivienda tiene la condición de habitual.

En este sentido, es preciso señalar que el artículo 9.3 de la Constitución española garantiza el principio de seguridad jurídica, siendo este uno de los objetivos primordiales del Estado y fundamental en el ámbito tributario. Este principio conlleva la expectativa de que el marco legal es y será confiable, estable y predecible, para lo que es indispensable que las decisiones se tomen según el sentido lógico de la norma y no según la lógica de la discrecionalidad.

Asimismo, el artículo 34.1.a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, reconoce a los obligados tributarios el derecho a ser informados y asistidos por la Administración tributaria sobre el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Esta Institución considera que se debe facilitar a los contribuyentes la información más completa posible para que puedan ejercer sus derechos y, por ello, esa Agencia debería concretar los distintos medios de prueba que los obligados tributarios pueden aportar para acreditar el carácter de habitual de su vivienda.

Por todo lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, reguladora de la Institución, se procede a formulara la siguiente recomendación:

«Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Constitución española y 34.1.a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, se concreten los medios de prueba que pueden aportar los ciudadanos con el fin de acreditar que su vivienda cumple los requisitos exigidos en la normativa vigente para ser considerada como habitual.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 69/2012, de 27 de junio, formulada a la Secretaría de Estado de Justicia del Ministerio de Justicia, para que se estudien los tiempos medios de resolución de los diferentes recursos por la Dirección General de los Registros y del Notariado, y saber si los cambios en la dotación de medios y organización laboral han redundado en la reducción de los tiempos de resolución (09015930). Pendiente.

Se acusa recibo a su atento escrito (s/ref...), en el que se da respuesta a la queja planteada por doña (...) y registrada con el número arriba indicado.

En dicho informe se da respuesta a la solicitud de información acerca del número de funcionarios dedicados a la resolución de recursos en materia de estado civil. No obstante, no se informa del tiempo medio de resolución de los recursos concernidos que actualmente debe ser muy superior a los dieciocho meses que se estimaban en informes anteriores, a tenor de lo que se desprende de las quejas que se siguen recibiendo.

Esta investigación se inició en septiembre de 2009, sin que desde entonces se hayan producido mejoras sustanciales en la reducción de los tiempos que se emplean en la resolución de los recursos, pese a las medidas que se hayan podido adoptar.

En virtud de tales consideraciones y, pese a las actuales circunstancias que abocan a restricciones presupuestarias en múltiples ámbitos de la Administración, esta Institución, en atención a lo establecido en el artículo 30.1 de nuestra ley orgánica reguladora, ha estimado procedente formular a V. E. la siguiente recomendación:

«1. Que se realicen los estudios pertinentes para conocer los tiempos medios de resolución de los diferentes recursos, a fin de saber con exactitud si los cambios en la dotación de medios y organización del trabajo han redundado en la reducción de los tiempos de resolución.»

2. Que se arbitren las medidas necesarias para mejorar la dotación de medios humanos destinada a la resolución de recursos, a fin de que se reduzcan sustancialmente los tiempos empleados en la misma.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. E. y en espera de la preceptiva respuesta.

Recomendación 70/2012, de 27 de junio, formulada a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para que se impartan instrucciones a los Consulados para que en los visados solicitados por la pareja de un ciudadano miembro de un país de la Unión Europea, no se exija certificación de las autoridades del país de origen acreditativa de la estabilidad de la relación de pareja (11018415). Aceptada.

Se ha recibido en esta Institución escrito de V. I., con relación a la queja formulada por doña (...), ciudadana española.

Una vez evaluado su contenido, procede efectuar las siguientes consideraciones:

1) La posición de esta Institución respecto a la necesidad de tramitar una reagrupación familiar en régimen general y no un visado de estancia, en los casos comprendidos en la disposición adicional vigésimo tercera del Reglamento de extranjería, ha sido reflejada en el escrito remitido a V. I. de fecha 7 de mayo de 2012, correspondiente al expediente n.º 09001021, por lo que no procede reiterar la misma.

2) Por lo que se refiere al asunto planteado en la presente queja, hemos de manifestar que esta Institución no comparte la interpretación que efectúa el Consulado General de España en Casablanca, sobre los requisitos exigidos por la disposición adicional vigésima tercera para acreditar la existencia de una relación de pareja estable entre un ciudadano de la Unión Europea y un ciudadano extranjero.

La citada disposición contempla dos situaciones distintas: la de los familiares [apartado a)] y la de las parejas [apartado b)]. Respecto a los primeros se exige, además de un determinado grado familiar, que estén a cargo o que vivan con el ciudadano de la Unión o bien que existan motivos graves de salud o discapacidad. Respecto a los segundos, se exige la prueba de la estabilidad de la pareja.

La disposición adicional vigésimo tercera detalla también cómo se puede acreditar que el ciudadano extranjero se encuentra en una de esas circunstancias, señalando:

«Las autoridades exigirán la presentación de acreditación, por parte de la autoridad competente del país de origen o procedencia, que certifique que está a cargo del ciudadano de la Unión o que vivía con él en ese país, o la prueba de la existencia de motivos graves de salud o discapacidad que requieran estrictamente que el ciudadano de la Unión se haga cargo del cuidado personal del miembro de la familia. Igualmente se exigirá prueba suficiente de la existencia de una relación estable con el ciudadano de la Unión.»

De la propia redacción del precepto parece razonable deducir que los requisitos exigibles en cada caso [apartado a) y apartado b)] del precepto son distintos y, por lo que se refiere a la pareja, se exige aportar «prueba suficiente de la existencia de una relación estable con el ciudadano de la Unión», sin precisar cuál es la forma de probar la relación, entendiéndose que dicha prueba tiene un carácter abierto.

Por tanto, a juicio de esta Institución, la exigencia de una certificación emitida por las autoridades del país de procedencia del extranjero para acreditar la estabilidad de la pareja no viene exigida por la norma y, en consecuencia, no debe ser exigida por el Consulado.

Sin perjuicio de lo anterior, el Consulado podrá requerir a los interesados que presenten todas aquellas pruebas que estimen convenientes para acreditar su relación o incluso puede utilizar otros instrumentos para evaluar si dicha relación existe, antes de dictar resolución. En este sentido, cabe recordar que, tanto en los expedientes previos al matrimonio entre ciudadano español y extranjero como en los expedientes de inscripción de matrimonios celebrados en el extranjero, el Registro Civil Consular utiliza herramientas tales como entrevistas o documentos privados presentados por los cónyuges o futuros cónyuges para evaluar la realidad de la relación entre la pareja que pretende contraer matrimonio, o que ya lo ha contraído y solicita la inscripción.

3) Con independencia de que en el presente caso no fuera posible acreditar la paternidad del solicitante de visado hasta que tuviera lugar el nacimiento del hijo, a juicio de esta Institución, la utilización de las herramientas mencionadas hubiera servido para que el Consulado evaluara en profundidad el caso. También se estima que en dicho análisis global debe tomarse en consideración la declaración responsable efectuada por la compareciente, sin perjuicio de que una vez valoradas todas las pruebas, el Consulado hubiera determinado que no quedaba acreditada la relación.

Por todo lo anterior, esta Institución, en atención a lo establecido en el artículo 30.1 de nuestra ley orgánica reguladora, ha estimado procedente formular a V. I. la siguiente recomendación:

«Que se impartan instrucciones a los Consulados para que en los supuestos de visados solicitados por la pareja de un ciudadano miembro de un país de la Unión Europea, al amparo de la disposición adicional vigésimo tercera del Real Decreto 557/2011, no se exija certificación de las autoridades del país de origen acreditativa de la estabilidad de la relación de pareja, informando al solicitante de visado de la posibilidad de acreditar tal extremo con cualquier medio de prueba válido en Derecho.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. I., y a la espera de la preceptiva respuesta.

Recomendación 71/2012, de 27 de junio, formulada al Instituto Nacional de la Seguridad Social del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, para que se adopten medidas de seguimiento y control en orden a que las Direcciones Provinciales del INSS comuniquen inmediatamente a los interesados las previsiones de curación, sin esperar a la notificación de la resolución correspondiente (11021590). Rechazada.

Se ha recibido la ampliación de informe de V. I. (s/ref...), relativo a la queja formulada por doña (...), que fue registrado en esta Institución con el número arriba indicado.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, se da traslado a la interesada del resultado de las actuaciones practicadas con motivo de la tramitación de la presente queja, dado que no se aprecian en el citado escrito aportaciones que puedan mejorar los términos para la resolución de la cuestión.

No obstante, dado el contenido de los informes recibidos de ese centro directivo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, reguladora de la institución del Defensor del Pueblo, se procede a formular a V. I. la siguiente recomendación:

«Que se adopten las medidas administrativas necesarias de seguimiento y control en orden a que las Direcciones Provinciales del INSS comuniquen inmediatamente a los interesados las previsiones de curación, sin esperar a la notificación de la resolución correspondiente, en el supuesto de que el derecho al subsidio se extinga por el transcurso del plazo máximo establecido en el apartado a) del número 1 del artículo 128 y el trabajador hubiese sido dado de alta médica sin declaración de incapacidad permanente (previsto en el artículo 131 bis de la Ley General de la Seguridad Social), de forma que se garantice la seguridad de las actuaciones de los trabajadores en la reincorporación al puesto de trabajo en el plazo legal establecido.»

Agradeciendo su preceptiva respuesta, en el plazo no superior a un mes a que hace referencia el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en el sentido de si acepta o no la recomendación formulada, así como, en caso negativo, las razones que se estimen para su no aceptación.

Recomendación 72/2012, de 27 de junio, formulada al Departamento de Justicia de la Comunidad Autónoma de Cataluña, para que se establezca un sistema de cita previa que evite la duplicación de citas en diferentes registros, dando lugar a incomparecencias que distorsionen la eficacia en la gestión de los recursos limitados de que se dispone en el Registro Civil de Barcelona (12001736). Pendiente.

Se acusa recibo a su atento escrito (s/ref...), en el que se da respuesta a la queja planteada por doña (...), y registrada con el número arriba indicado.

En dicho informe se reconoce que, una vez examinada la situación del Registro Civil de Barcelona y, según manifestaciones de funcionarios adscritos al servicio, se ha apreciado que el principal problema es la falta de un sistema de cita previa que evite la duplicación de citas en diferentes registros del territorio, que provoca que no comparezcan un alto porcentaje de los citados, por haber tramitado ya su expediente en otro registro civil, limitando gravemente la capacidad de trabajo del Registro Civil de Barcelona.

En consecuencia, esta Institución, en atención a lo establecido en el artículo 30.1 de nuestra ley orgánica reguladora, ha estimado procedente formular a V. E. la siguiente recomendación:

«Que se establezca un sistema de cita previa que evite la duplicación de citas en diferentes registros, dando lugar a incomparecencias que distorsionen la eficacia en la gestión de los recursos limitados de que se dispone en el Registro Civil de Barcelona.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. E. y en espera de la preceptiva respuesta.

Recomendación 73/2012, de 3 de julio, formulada a la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior, sobre el cumplimiento del marco regulador de la provisión de puestos mediante concurso general de méritos en la Dirección General de la Policía (11024552). Aceptada.

Agradecemos su informe (s/ref. registro de salida...), en relación con la queja planteada por don (...), en representación de la Confederación Española de Policía, respecto a la omisión, en las convocatorias de los concursos generales de méritos, de los parámetros que deben contemplarse en la provisión de puestos de trabajo mediante concurso general de méritos.

Analizado detenidamente su contenido, estimamos necesario realizar unas consideraciones al respecto.

En primer lugar, cabe recordar que el marco normativo que rige la provisión de puestos de trabajo en la Dirección General de la Policía se basa en el artículo 6 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que establece que los poderes públicos promoverán las condiciones más favorables para una adecuada promoción profesional, social y humana de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de acuerdo con los principios de objetividad, igualdad de oportunidades, mérito y capacidad.

La norma de directa e inmediata aplicación del citado mandato es el Real Decreto 997/1989, de 28 de julio, por el que se aprueba el reglamento de provisión de puestos de trabajo de la Dirección General de la Policía, que, en su artículo 2, apartado 1, señala: «Los procedimientos para la provisión de los puestos de trabajo, a desempeñar por funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, se regirán por la convocatoria respectiva, que se ajustará en todo caso a lo dispuesto en este reglamento, en la relación de puestos de trabajo, y en las demás disposiciones que resulten aplicables. Las convocatorias expresarán el procedimiento de provisión, denominación, nivel, complemento específico, sede de los puestos, escala y categoría a que correspondan, el baremo y puntuación mínima exigida, en su caso, y los requisitos para el desempeño de cada uno de ellos».

A este respecto, y en relación con los concursos generales de méritos, la norma reglamentaria obliga en el apartado 1 del artículo 3 a que la Dirección General de la Policía convoque los concursos generales de méritos conforme a lo previsto en el catálogo de puestos de trabajo del Cuerpo Nacional de Policía.

De lo anterior se desprende que el contenido del artículo 2.1, párrafo segundo, del mencionado cuerpo legal, es un requisito obligatorio y común a las convocatorias para la provisión de puestos de trabajo, cualquiera que sea su procedimiento, ya sea concurso general de méritos, concurso específico o libre designación.

Sin embargo, en el informe remitido por ese centro directivo se afirma que en las convocatorias de los concursos generales de méritos, actualmente se ofertan vacantes genéricas de las plantillas sin reflejar la denominación del puesto, el nivel de complemento de destino y el complemento específico que tiene asignado, es decir, se convocan destinos o plantillas, no puestos de trabajo, señalando que el origen de este modo de proceder se debe a la circunstancia de que, en los catálogos de puestos de trabajo anteriores a 2002, los puestos de concurso general de méritos tenían la misma denominación, nivel y complemento específico para cada una de las categorías del Cuerpo Nacional de Policía, siendo indiferente publicar esos datos dado que no variaban de unos puestos a otros, y que es a partir del catálogo de 2002 y,

principalmente, con el catálogo de 2008, actualmente en vigor, cuando se catalogaron puestos de concurso general de méritos para la misma categoría, con denominación propia y complemento específico distinto.

Del argumento esgrimido se desprende que esa Administración reconoce que actualmente las convocatorias de los concursos generales de méritos no cumplen los requisitos normativos exigidos para la provisión de puestos y, por tanto, no se respeta el mandato contenido en el artículo 2.1 de la norma que constituye el límite infranqueable en el ejercicio por esa Administración de sus competencias de autoorganización en la gestión de personal.

En este sentido, la Administración goza en materia organizativa de un amplio poder discrecional que le permite configurar las unidades y servicios de que está dotada y, en especial, los puestos de trabajo sobre los que se organiza, todo ello dirigido al cumplimiento del interés público (art. 103.1 de la Constitución española), pero el margen de apreciación de la Administración en el ejercicio de la potestad organizatoria no es plenamente libre y debe someterse a ciertos límites, como el cumplimiento del interés general, manifestado en el principio de eficacia y eficiencia administrativa, o los derechos de los funcionarios públicos.

Así, como ha señalado el Tribunal Supremo en Sentencia de 28 de mayo de 1980, «la potestad de la Administración no es omnímoda, sino que está condicionada en todo caso por la norma general imperativa del cumplimiento de sus fines, al servicio del bien común y del respeto al ordenamiento jurídico, ya que nunca es permitido, y menos en el terreno del Derecho, confundir la discrecionalidad con lo arbitrario y, para ello, esta jurisdicción, al enjuiciar actos dictados en ejercicio de la facultad administrativa calificada de discrecionalidad, no debe detenerse en la periferia de dichos actos, entendiéndose por tal, las cuestiones relativas a la competencia y procedimiento, sino que, como se dijo por esta sala en la Sentencia de 28 de mayo de 1979, hay que adentrarse en la entraña de dichos actos, «penetrando en la forma de ejercitarse la discrecionalidad, a través del control de los hechos sobre los que se mueve», así como también «sobre su uso proporcionado y racional».

Por otra parte, en relación con las posibles consecuencias que este modo de actuar pueda producir en los funcionarios policiales participantes en los concursos generales de méritos, ese centro directivo afirma que no tiene un efecto negativo, pues la asignación final de las vacantes se realiza en función de la puntuación obtenida por el adjudicatario, de manera que cuando se procede a la adjudicación final del puesto, primero se asigna el de mayor complemento al que tiene mayor puntuación y así sucesivamente hasta la adjudicación de todos ellos.

Sin embargo, esta Institución no comparte estas conclusiones pues, a juicio del Defensor del Pueblo, en los funcionarios participantes en un concurso general de méritos no prima sólo el componente retributivo para la elección de un puesto concreto, sino que pueden primar otros intereses de carácter personal o privado, por lo que, al convocar plantillas y no puestos del catálogo concretos, se está impidiendo a los funcionarios el libre ejercicio del derecho a solicitar cuantos puestos de trabajo se convoquen en el concurso general donde muestren interés de participar, como establece el artículo 18 del citado Real Decreto 997/1989, debiendo resaltarse, a pesar de su evidencia, que no todos los puestos son iguales aunque vayan a ser cubiertos por una determinada categoría de funcionarios, pues éstos no van a desempeñar ni siquiera las mismas funciones dado que hay distintas divisiones, unidades y brigadas todas con funciones y competencias específicas y cada una de ellas sede de unos determinados puestos de trabajo.

En este orden de cosas, el no poder elegir el puesto concreto del catálogo puede también ocasionar una pérdida de baremo a los funcionarios policiales al ocupar, de forma ajena a su voluntad, un determinado puesto que otorga un baremo inferior a otros, de acuerdo con las premisas de la Orden del Ministerio del Interior de 5 de octubre de 1989, por la que se establece el baremo de méritos para la provisión de puestos de trabajo por el procedimiento del concurso general de méritos en el Cuerpo Nacional de Policía, perjuicio que se evidenciaría en los posteriores procedimientos de provisión en los que tuviesen intención de participar.

Por último, el informe concluye que la herramienta informática de la que se dispone para gestionar la resolución de estos procedimientos de provisión no está diseñada técnicamente para la elección personal del puesto de trabajo, señalando que las escasas diferencias retributivas y de funciones que pudieran darse entre los puestos no justifican las especiales dificultades técnicas y de gestión que conllevaría la posibilidad de elección de puesto de trabajo en los concursos generales de méritos.

Sin embargo, y tal como se ha plasmado a lo largo de este escrito, el modo de proceder actual no respeta el marco legal regulador de la provisión de puestos mediante concurso general de méritos, por lo

que esta Institución considera que esa Dirección General ha de reparar en los perjuicios que en la práctica se están ocasionando a los funcionarios policiales y, por otra parte, en que los mecanismos informáticos han de estar al servicio de la Administración y no viceversa.

Sobre la base de las argumentaciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, he resuelto formularle la siguiente recomendación:

«Que se dicten las instrucciones oportunas y se habiliten los medios necesarios para que en todas las convocatorias de provisión de puestos de trabajo por concurso general de méritos se cumplan las previsiones establecidas en el Real Decreto 997/1989, de 28 de julio, señalando de manera precisa y clara los puestos de catálogo que se convocan conforme se definen en el catálogo de puestos de trabajo del Cuerpo Nacional de Policía, indicándose la denominación, nivel, complemento específico, sede de los puestos, escala y categoría a que correspondan, el baremo y puntuación mínima exigida, en su caso, y los requisitos para el desempeño de cada uno de ellos, a efectos de garantizar la objetividad e imparcialidad en el procedimiento de provisión de puestos de trabajo por concurso general.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de la recomendación formulada o, en su caso, las razones que se estimen para no aceptarla.

Recomendación 74/2012, de 3 de julio, formulada al Ayuntamiento de Barcelona, sobre las indicaciones bilingües escritas en los paneles de señalización de vías urbanas (11006565). Pendiente.

Agradecemos su atento escrito, en el que nos contesta a la queja planteada por don (...), registrada con el número arriba indicado.

En dicho escrito se señala que el artículo 3 de la Constitución española establece en su apartado segundo que también son oficiales en las respectivas comunidades autónomas las demás lenguas española, de acuerdo con lo dispuesto en sus Estatutos y que el artículo 6.2 del Estatuto de Cataluña determina que el catalán es la lengua oficial de Cataluña, por lo que siendo constitucionalmente el catalán un idioma español, que además, es oficial a nivel del Estado en Cataluña, es obvio que se da con ello cumplimiento a lo citado en el artículo 56 de la Ley sobre Tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

En relación con el contenido de dicho informe, conviene recordar que el artículo 56 de la Ley sobre Tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial dispone que las indicaciones escritas de las señales se expresarán al menos en el idioma español oficial del Estado y que, según lo dispuesto en el artículo 3 de la Constitución española, el castellano es la lengua española oficial del Estado.

Como se señala acertadamente en el informe que nos ha remitido, el artículo 6.2 del Estatuto de Cataluña dispone que el catalán es la lengua oficial de Cataluña. La misma norma dispone, a continuación, que también lo es el castellano, que es la lengua oficial del Estado español.

En el mismo sentido se pronuncia la Constitución cuando en su artículo 3, después de establecer que el castellano es la lengua española oficial del Estado, señala que las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas comunidades autónomas de acuerdo con sus Estatutos.

Por tanto, el castellano es la lengua oficial del Estado y el catalán, junto con el castellano, es la lengua oficial de Cataluña, y en consecuencia, aun siendo las dos lenguas, el castellano y el catalán, lenguas españolas, sólo el castellano es la lengua oficial del Estado, como se indica de forma expresa tanto en la Constitución como en el Estatuto de Cataluña.

Cuando el artículo 56 de la Ley sobre Tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial dispone que las indicaciones escritas de las señales se expresarán al menos en el idioma español oficial del Estado se está refiriendo a la lengua castellana, sin perjuicio de que también se expresen en catalán, que si bien es una lengua española no es la lengua oficial del Estado, sino la lengua oficial, junto con el castellano, de Cataluña.

Abundando en el mismo criterio, el artículo 138 del Reglamento general de circulación dispone que las indicaciones escritas que se incluyan o acompañen a los paneles de señalización de las vías públicas, e inscripciones, figurarán en idioma castellano y, además, en la lengua oficial de la comunidad autónoma reconocida en el respectivo estatuto de autonomía, cuando la señal esté ubicada en el ámbito territorial de dicha comunidad.

Por todo cuanto antecede, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, hemos considerado conveniente formular a V. E. la siguiente recomendación:

«Que proceda a adoptar las medidas oportunas para que las indicaciones escritas que se incluyan o acompañen a los paneles de señalización de las vías urbanas de su titularidad figuren no sólo en lengua catalana sino también en idioma castellano.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. E. y agradeciéndole la preceptiva respuesta.

Recomendación 75/2012, de 3 de julio, formulada a la Universidad Complutense de Madrid, sobre el establecimiento de criterios para las adaptaciones curriculares a favor de alumnos de dicha universidad afectados de discapacidad (11017881). Aceptada.

Se agradece el informe remitido por la vicerrectora de Atención a la Comunidad Universitaria en el expediente arriba referenciado, y relativo a la conveniencia de regular adecuadamente determinados aspectos de la atención a alumnos con cualquier tipo de discapacidad que cursen estudios en esa universidad.

Este expediente se inició de oficio al tener conocimiento esta Institución de un acuerdo del Consejo del Departamento de Didáctica de la Lengua y la Literatura de la Facultad de Educación, en el que se expresaba la preocupación de dicho departamento por la ausencia de criterios específicos para la atención de alumnos que aleguen cualquier tipo de discapacidad, así como para su evaluación, y para la toma en consideración de las acreditaciones presentadas, de los plazos en que tales alegaciones deben presentarse y los efectos que las mismas deban tener sobre la docencia y la evaluación.

En su informe la vicerrectora mencionada afirma compartir la preocupación expresada por el también mencionado departamento, si bien precisa que tal preocupación no se extiende a los requisitos de las acreditaciones y certificaciones de discapacidad, que están perfectamente regulados en la legislación general, y que la garantía de igualdad de oportunidades para los alumnos en esta situación no cabe extenderla a la realización en su favor de adaptaciones curriculares significativas, ya que los contenidos académicos superiores que facultan para el ejercicio profesional no pueden ser rebajados, sino únicamente a las adaptaciones curriculares no significativas, esto es, las que no afectan a los contenidos académicos recogidos en la programación docente y en el plan de estudio correspondiente.

En este sentido, se menciona que los criterios que se siguen en esa Universidad se fundamentan en lo previsto en la Resolución de 10 de marzo de 2010, de la Dirección General de Educación Secundaria y Enseñanzas Profesionales, por la que se establece el modelo y procedimiento para la elaboración del informe propuesta de adaptación de la prueba de acceso a las enseñanzas universitarias de los estudiantes que presentan discapacidad (BOCM de 12 de abril de 2010) y en cuanto a las adaptaciones de tiempos en lo dispuesto en la Orden PRE/1822/2006, de 9 de junio, por la que se establecen criterios generales para la adaptación de tiempos adicionales en los procesos selectivos para el acceso al empleo público de personas con discapacidad (BOE de 13 de junio de 2006).

Sin embargo, cabe apreciar que el acuerdo del Consejo de Departamento, al que antes se ha hecho referencia, tiene su origen en los supuestos concretos de alumnos que, disconformes con la calificación obtenida en determinada materia impugnaron la misma y, tras ser atendidas sus reclamaciones, de acuerdo con lo previsto al efecto en el Estatuto del Estudiante, sin obtener el resultado por ellos esperado, sólo entonces trasladaron sus reclamaciones a la Oficina de Integración de Personas con Discapacidad de esa Universidad, la cual resolvió entonces que debían producirse en favor de estos alumnos determinadas adaptaciones curriculares y la ampliación en 30 minutos del período otorgado para la realización de sus exámenes y pruebas finales.

Esta Institución ignora si la situación descrita se ha producido exclusivamente en este caso o acontece con cierta frecuencia. Pero con independencia de ello, parece poco razonable que las adaptaciones curriculares, aun siendo no significativas, y las adaptaciones de tiempos y medios se determinen cuando los alumnos han cursado las correspondientes materias y se han presentado a las evaluaciones, exámenes o pruebas correspondientes. Por otra parte, la existencia de situaciones de este tipo no se compadece con las normas ya citadas que según el informe recibido inspiran los criterios aplicados por esa Universidad, ya que, a tenor de dichas normas, tanto la acreditación de la minusvalía o discapacidad como el informe

sobre las adaptaciones curriculares y de tiempos y medios que procedan han de realizarse en plazos predeterminados y en todo caso anteriores a la evaluación o examen.

Entiende en definitiva esta Institución que la preocupación del departamento que dio origen al inicio de este expediente trae causa de la inexistencia de criterios específicos, con determinación de la documentación acreditativa exigible y previsión de los plazos en que las actuaciones deben llevarse a cabo, para que los alumnos afectados por cualquier tipo de discapacidad planteen su situación al órgano competente, que en el caso de esa universidad sería la Oficina de Integración de las Personas con Discapacidad, y este resuelva lo que estime pertinente trasladando su propuesta al personal docente responsable de los alumnos que en cada caso se trate. Sería deseable, por tanto, que mediante las correspondientes instrucciones, o a través del medio que ese Rectorado juzgue conveniente, se aclarasen estos extremos fijándose y haciendo público el procedimiento, los requisitos y los plazos mediante los cuales los alumnos afectados por minusvalía o discapacidad puedan alegar tal condición y ser beneficiarios de las adaptaciones que en cada caso procedan.

En base a cuantas consideraciones han quedado expuestas, esta Institución en el ejercicio de la responsabilidad que le confiere el artículo 54 de la Constitución, y al amparo del artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, viene a formular a V. E. la siguiente recomendación:

«Que se aprueben y hagan públicos los criterios y el procedimiento a seguir, así como los trámites y plazos, para las adaptaciones curriculares y de tiempos y medios que puedan adoptarse en favor de los alumnos de esa universidad que padezcan cualquier tipo de discapacidad o minusvalía.»

Agradeciendo de antemano a V. E. la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el plazo no superior a un mes a que hace referencia el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de la recomendación formulada o, en su caso, las razones que estime para su no aceptación.

Recomendación 76/2012, de 12 de julio, formulada a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, sobre los derechos de los internos en centros penitenciarios (11016686). Pendiente.

Se ha recibido su último informe relativo al expediente registrado con el número de referencia arriba indicado.

Del mismo se desprende que no es práctica habitual de esa Administración notificar las autorizaciones concedidas para que los internos disfruten de salidas de carácter extraordinario en régimen de autogobierno.

De esta práctica se deriva que, en casos como el que ejemplifica el presente expediente, los internos que han de acudir a consulta médica no puedan planificar adecuadamente su traslado del centro penitenciario al centro sanitario de destino y, en el peor de los casos, que la salida autorizada no pueda realizarse en tal régimen de autogobierno.

El sistema de gestión de solicitudes de salida extraordinaria en régimen de autogobierno que la legislación penitenciaria contempla y que actualmente es el habitual en los centros penitenciarios, según confirma esa Administración, no contempla que los internos reciban la oportuna indicación de la resolución que necesariamente se ha de unir a aquellas peticiones formuladas al amparo del artículo 50 de la Ley Orgánica General Penitenciaria y 53.3 del vigente Reglamento penitenciario.

Estimamos que tal situación ha de ser corregida con carácter general, pues además de resultar potencialmente inadecuada para la correcta programación por parte del interno de sus salidas del centro, la práctica de la que informó esa Administración y que considera como normal, a criterio de esta Institución, no se acomoda a lo previsto en las normas referidas en materia de notificación de las resoluciones, pues no puede estimarse que la notificación verbal hecha el día anterior por el funcionario del módulo, goce de la eficacia y garantía que han de poseer estos actos de naturaleza administrativa indudable.

Efectivamente, el artículo 53 del Reglamento penitenciario establece en su apartado tercero: «Las peticiones y quejas que formulen los internos quedarán registradas y las resoluciones que se adopten al respecto se notificarán por escrito a los interesados con expresión de los recursos que procedan, plazos para interponerlos y órganos ante los que se han de presentar».

En consecuencia, no puede estimarse que el empleo de la denominada «orden de salida», sea el medio ni el documento idóneo para que el interno solicitante reciba la resolución a su solicitud de salida

extraordinaria en régimen de autogobierno. Tal documento puede poseer el carácter acreditativo de autorización de la salida, pero exclusivamente a efectos internos de la propia Administración cuya finalidad es controlar las salidas que se producen de un concreto establecimiento penitenciario, pero pretender que con él se dé cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 50 de la logp y artículo 53.3 del Reglamento penitenciario, no resulta posible. A criterio de esta Institución constituye una interpretación forzada por parte de esa Administración que no puede ser compartida.

A la vista de lo expuesto, esta Institución al amparo del artículo 30 de su ley orgánica reguladora y en la medida en que la cuestión expuesta afecta a derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, ha valorado la conveniencia de dar traslado a V. I. de la siguiente recomendación:

«Que se modifique la práctica administrativa actual vigente en materia de tramitación, resolución y notificación de las solicitudes de salidas extraordinarias formuladas por los internos de centros penitenciarios para que sus beneficiarios puedan programarlas adecuadamente, al tiempo que se adapte a las previsiones contenidas en los artículos 50 de la logp y 53.3 del vigente Reglamento penitenciario.»

Agradeciendo la colaboración que de forma habitual presta a esta Institución, y esperando la contestación oportuna respecto a la recomendación que se le efectúa.

Recomendación 77/2012, de 12 de julio, formulada a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, para evitar que se dicten resoluciones de denegación de entrada a ciudadanos extranjeros que se encuentren en el marco de aplicación del Real Decreto 240/2007, por el único motivo de que les conste prohibición de entrada (11022779). Aceptada.

Se ha recibido en esta Institución escrito de V. I. (s/ref.: Secretaría General, Servicio de Recursos e Informes, registro de salida...), con relación a la queja formulada por doña (...), en representación de don (...), de nacionalidad dominicana.

En el mismo se comunica, en síntesis, que al interesado se le denegó la entrada a territorio nacional debido a que pretendió tal acceso, pese a conocer que constaba en su contra una prohibición de entrada y a que la solicitud de revocación presentada ante el órgano competente aún no había sido resuelta. Se indica textualmente en el escrito remitido por V. I.: «Por tanto, las especiales circunstancias del caso determinaron la adopción de una resolución que de haber concurrido otras circunstancias (tales como la presentación en puesto fronterizo una vez dictada resolución de revocación de la prohibición de entrada) habrían supuesto el acceso a España sin más trámites».

Es preciso señalar, en primer lugar, que la denegación de entrada a familiares de ciudadanos españoles ha motivado la intervención de esta Institución en distintas ocasiones. Tal y como se indicaba en nuestro escrito anterior, una de estas intervenciones fundamentó la recomendación formulada en fecha 20 de abril de 2006, a fin de que se impartieran las instrucciones necesarias para que se permitiera la entrada a los familiares de ciudadanos de la Unión Europea a los que les resultara de aplicación la normativa comunitaria, a menos que existieran razones fundadas para considerar que la documentación que aporta el viajero es falsa o, en su caso, el comportamiento personal del individuo constituya una amenaza real, actual y grave para la sociedad.

En respuesta a dicha recomendación, esa Comisaría General mediante escrito de 11 de mayo de 2006, con entrada en esta Institución el 17 del mismo mes y año, comunicaba:

«Esta Comisaría General informa que, con anterioridad a su escrito, recibido el pasado día 3 de mayo, se había elaborado por parte de este centro, la Circular n.º 6/06, de 20 de abril, remitida a las diferentes Jefaturas Superiores de Policía para su traslado a las unidades policiales de extranjería dependientes de las mismas, en particular a los puestos fronterizos, por la que se imparten instrucciones a seguir por los puestos fronterizos sobre entrada en territorio nacional de familiares de ciudadanos comunitarios, nacionales de terceros Estados, beneficiarios del régimen comunitario, entre los que se hallan los cónyuges.

En dicha circular las normas de actuación impartidas se extendían, además, a los supuestos en los que exista, respecto de estos familiares, una prohibición de entrada grabada en el Sistema de Información Schengen (SIS), en los que, partiendo del criterio de facilitar la entrada, solamente se les podría impedir el acceso a territorio español, cuando el motivo de esa prohibición de entrada estuviese fundamentada por

razones de salud pública u orden público o seguridad pública y que, para estos dos supuestos, represente una amenaza real y grave para el interés fundamental de la sociedad.

De este modo se entiende que con dicha circular ya se había dado cumplimiento, prematuramente a la recomendación propuesta, clarificándose la aplicación de la normativa de la Unión Europea que regula la libre circulación de personas, así como las disposiciones del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, relativas a la entrada en el territorio de los Estados miembros de los nacionales de terceros países que son beneficiarios del derecho comunitario.»

La Circular n.º 6/06 de esa Comisaría General aclaraba que las instrucciones que contenía se dictaban con el fin de dar cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto C-503/03. Dicha Sentencia de 31 de enero de 2006 declaró que el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumben, ya que las autoridades españolas no tenían justificación alguna para denegar la entrada a territorio nacional a un cónyuge de nacional de un Estado miembro, por la sola razón de estar incluido en la lista de no admisibles del Sistema de Información de Schengen (SIS), sin haber comprobado previamente si su presencia constituía una amenaza real, actual y suficientemente grave que afectase a un interés fundamental de la sociedad.

El apartado 2.º de dichas instrucciones dispone expresamente que cuando un familiar (al que le resulte aplicable el Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, actual 240/2007) se presente en un puesto fronterizo y su inscripción en el SIS la haya realizado España, se realizará la correspondiente comprobación en el Registro Central de Extranjeros (Adextra) o, en su defecto, contactando con la dependencia policial que instruyó el expediente, y sólo se le podrá denegar la entrada si la inscripción se realizó por motivos de orden público, seguridad pública o salud pública, por suponer una amenaza real y suficientemente grave que afecta al interés fundamental de la sociedad.

Continúa dicho apartado señalando: «Si la inscripción en el SIS y la prohibición de entrada es por causa distinta de las indicadas en el párrafo anterior (por ejemplo, estancia irregular), además de permitirle la entrada, se deberá instar de oficio, a través de la citada dependencia policial instructora, la revocación de la medida a la autoridad que la decretó».

Con ocasión de otra intervención de esta Institución, esa Comisaría General, mediante escrito de fecha 9 de enero de 2009, comunicó que se había procedido a la difusión de la Circular n.º 11/08, mediante la cual se reiteraba el cumplimiento de la Circular n.º 6/06, respecto a las actuaciones en puestos fronterizos sobre nacionales de terceros países beneficiarios del derecho comunitario.

En el presente caso, la inscripción en el SIS se produjo como consecuencia de la sanción de prohibición de entrada aparejada a la expulsión dictada por la Subdelegación del Gobierno en León, siendo la causa de ambas sanciones la estancia irregular del interesado. Es decir, nos hallamos precisamente en el supuesto al que se refiere la Circular n.º 6/06, en su apartado 2.º, segundo párrafo.

En consecuencia, a juicio de esta Institución las circunstancias mencionadas en su escrito, referidas exclusivamente a que al interesado le constaba una prohibición de entrada que no había sido revocada, no justificaban la denegación de entrada y tales motivos son, además, claramente contrarios a las instrucciones impartidas por esa Comisaría mediante las circulares antes mencionadas.

En consonancia con lo expuesto, y de conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta Institución, hemos estimado procedente formular a V. I. la siguiente recomendación:

«Que se recuerde a los funcionarios de los controles de fronteras el contenido de la Circular n.º 6/06, de esa Comisaría General, reiterada con posterioridad por la Circular n.º 11/08, con el fin de evitar que se dicten resoluciones de denegación de entrada a ciudadanos extranjeros que se encuentran en el marco de aplicación del Real Decreto 240/2007, por el único motivo de que conste en su contra una prohibición de entrada, a menos que concurren razones de orden público, seguridad pública o salud pública y su entrada suponga una amenaza real y suficientemente grave que afecte al interés fundamental de la sociedad.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. I. y en espera de la preceptiva respuesta.

Recomendación 78/2012, de 12 de julio, formulada a la Consejería de Presidencia y Justicia de la Comunidad de Madrid, para que se establezca por el Registro Civil de Torrejón de Ardoz (Madrid) un sistema de cita previa telefónica y telemática que permita atender las solicitudes que se le dirijan (11020390). Pendiente.

Se acusa recibo a su atento escrito (s/ref. [...]), en el que se da respuesta a la queja planteada por doña (...) y registrada con el número arriba indicado.

En dicho informe se comunica que en lo referente a los medios personales, se ha creado una plaza del Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa, y, además, se cuenta con un funcionario del Servicio de Apoyo del Tribunal Superior de Justicia, perteneciente también al Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa.

Por otra parte, se comunica que la implantación del sistema de números de atención diaria y la limitación del horario de atención al público resultan imprescindibles para el buen funcionamiento del Registro Civil, como ocurre en otros órganos judiciales. Esto hace que los ciudadanos formen turno de espera antes de la apertura de la oficina con el fin de asegurarse de obtener uno de los números que se dispensan diariamente para ser atendidos. Habitualmente pueden ser 5 o 6 personas las que esperan minutos antes de las 9 horas, en que abre sus puertas el Registro Civil. Asimismo señala que, por otra parte, el elevado número de ciudadanos que acuden al Registro Civil motiva que la atención presencial tenga carácter preferente, si bien se procura atender todas las llamadas telefónicas.

Con independencia de lo anterior, a juicio de esta Institución, la atención exclusivamente presencial, limitada al reducido número que se reparten cada mañana, no permite evaluar de manera suficiente las necesidades y demandas reales del servicio, motivando las numerosas quejas que ese y otros registros de la Comunidad de Madrid han suscitado.

Tras un análisis de los datos estadísticos se puede concluir que los incrementos de medios materiales y personales en esos registros no ha guardado proporción con los incrementos de las necesidades, motivados no solo por el incremento de población, sino también por la mayor demanda de actuaciones que genera la población inmigrante desde el exterior, cuando inician expedientes de solicitud de nacionalización. La falta de adecuación entre medios y necesidades se arrastra desde las dos últimas décadas, aunque es en los últimos años cuando esa desproporción se pone de manifiesto con la mayor claridad.

La implantación de un sistema efectivo de cita previa telefónica y telemática permite conocer cuáles son las demandas reales de atención, y supone, además, un considerable ahorro de tiempo para los ciudadanos.

Por todo lo anterior, esta Institución, en atención a lo establecido en el artículo 30.1 de nuestra ley orgánica reguladora, ha estimado procedente formular a V. E. la siguiente recomendación:

«Que se establezca un sistema de cita previa telefónica y telemática que permita atender las solicitudes que se dirigen al Registro Civil de Torrejón de Ardoz.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. E. y en espera de la preceptiva respuesta.

Recomendación 79/2012, de 12 de julio, formulada a la Consejería de Presidencia y Justicia de la Comunidad de Madrid, para que se establezca un sistema de cita previa telefónica y telemática que no demore la misma más de dos meses en el Registro Civil de Getafe (11024507). Pendiente.

Se acusa recibo a su atento escrito (s/ref.: [...]), en el que se da respuesta a la queja planteada por don (...) y registrada con el número arriba indicado.

En dicho informe se comunica entre otros datos: «En el caso de los trámites para el inicio de expedientes registrales, no existe un servicio de cita previa por vía telemática o telefónica, aunque sí sería deseable su implantación al igual que ocurre en otros registros civiles. En cuanto a la implantación de un servicio de cita previa por internet, también permitiría que el servicio se prestara de manera más eficaz y rápida, lo cual redundaría en beneficio de los ciudadanos y del servicio prestado».

Por todo lo anterior, esta Institución, en atención a lo establecido en el artículo 30.1 de nuestra ley orgánica reguladora, ha estimado procedente formular a V. E. la siguiente recomendación:

«Que se establezca un sistema de cita previa telefónica y telemática que no demore la misma más de dos meses en el Registro Civil de Getafe (Madrid).»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. E. y en espera de la preceptiva respuesta.

Recomendación 80/2012, de 12 de julio, formulada al Ayuntamiento de San Fernando de Henares (Madrid), sobre el derecho de acceso a los expedientes (11017974). Aceptada.

Esta Institución agradece su informe (s/ref...), en relación con la queja formulada por doña (...), registrada con el número arriba indicado.

Analizado su contenido, no queda totalmente clara la razón por la cual no se considera posible el acceso al expediente de selección y, concretamente, al examen, conforme a la solicitud formulada por la interesada, que también solicitó el acceso a la plantilla correctora, así como una copia de esos documentos.

Según parece desprenderse del informe remitido, tras recordar que la plaza convocada quedó desierta al no alcanzar ningún aspirante la nota mínima requerida, la causa de aquella negativa no responde a ningún interés en ocultar información, sino a un problema de gestión; bien debido a la composición del tribunal de selección con personal externo a la entidad local, bien por razones de confidencialidad y gestión de un número presumiblemente elevado de solicitudes de acceso al examen entre un importante colectivo de aspirantes a diferentes plazas del ayuntamiento, lo que haría inviable el ejercicio de esa facultad. Se alude también a la ausencia de previsión de la entrega de la plantilla correctora tanto en las bases generales como en las específicas de la convocatoria, sin que existan precedentes de ese modo de actuación en esa corporación municipal.

El estudio de las razones alegadas para fundamentar la negativa de acceso al examen de la promotora de la queja no permite que pueda compartirse esa argumentación.

Debemos comenzar adelantando que, como consecuencia de otras quejas que reflejan una identidad sustancial, esta Institución ya recibió del entonces Ministerio de Administraciones Públicas un informe favorable respecto a que los tribunales de oposiciones alcancen un nivel de transparencia adecuado, respetando el derecho de audiencia y el de obtención de las copias de los documentos contenidos en los procedimientos, en el contexto en que deben interpretarse los artículos 105 de la Constitución y 3.5 y 35.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por lo que respecta a la posibilidad de que los opositores puedan acceder a ver el examen, la citada Administración expresó que debe diferenciarse en función del tipo de pruebas que deban realizarse. Así, por ejemplo, el acceso al examen en un proceso masivo realizado a través de preguntas con respuestas alternativas tipo test será más fácil de gestionar si se proporciona papel autocopiativo al interesado en el momento de celebración de los ejercicios.

Esta Institución ya ha tenido ocasión de apreciar que, en procesos selectivos convocados por otras administraciones públicas, los correspondientes tribunales seleccionadores han aceptado dicha solicitud de acceso a los exámenes, lo que se considera que debería convertirse en una práctica generalizada, toda vez que resulta beneficioso para los aspirantes, que así controlarían mejor cómo han hecho el examen, además de servir para aumentar su formación para futuras pruebas. Igualmente sería beneficiosa esa práctica para la Administración, ya que evitaría posibles reclamaciones y peticiones de información, a la vez que serviría para que la selección de los mejores candidatos se haga en un proceso más transparente.

En este sentido, profundizando en el asunto objeto de la queja, debe traerse a colación la posibilidad real y efectiva del aspirante de ejercitar el derecho contenido en el artículo 37.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por el cual se establece el acceso a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen, o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.

En efecto, no se condiciona el derecho al acceso enunciado en este precepto, salvo en los supuestos excepcionales a que hace mención el apartado n.º 5 del mismo artículo, donde no puede ejercerse el derecho de acceso, entre los cuales no cabe encuadrar este caso.

Sin perjuicio de lo anterior, ha de recordarse, no obstante, que este derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, para lo cual la ley regula la forma de acceso al tener que formular, a tal fin, petición individualizada de los documentos que se pretendan consultar y que, evidentemente, en este caso, no supone entrar a revisar nuevamente el examen y su valoración, sino tener a la vista el expediente, interesándose por la obtención de las copias del documento concreto que se crea oportuno, como consta en la solicitud interpuesta por la interesada.

En consecuencia, parece posible que, una vez concluido el procedimiento, como es el caso, resulte posible solicitar el acceso al expediente personal de selección así como copia de los documentos que estime convenientes, toda vez que concurrirían entonces las condiciones establecidas en el mencionado artículo para el acceso a su expediente personal.

Como ha tenido ocasión de declarar la jurisprudencia del Tribunal Supremo siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional (así, STS de 14 de noviembre de 2000, fundamento de derecho 5.º), el derecho de acceso a los registros y documentos administrativos constituye un derecho de los ciudadanos enraizado en el principio de transparencia administrativa, el cual responde a una nueva configuración de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos.

Este derecho está reconocido en la Constitución en su artículo 105, desarrollado básicamente en el artículo 37 de la Ley 30/1992 y exige, con el fin de salvaguardar su núcleo esencial integrado por un conjunto de facultades, que se lleve a efecto de un modo razonable asequible a los particulares, superando las limitaciones derivadas de su posición de inferioridad material frente a los poderes públicos, adquiriendo los datos y documentos que puedan legítimamente interesarles sin otras limitaciones que las establecidas en el precepto constitucional y el artículo mencionados, conforme a los principios de proporcionalidad, racionalidad y buena fe a los que está sujeto el ejercicio de todo derecho.

Por lo expuesto y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, se procede a formular la siguiente recomendación:

«Que, en adelante, se valore la oportunidad de acomodar las pruebas selectivas de modo que se facilite el acceso al ejercicio y a la plantilla correctora, de acuerdo con los criterios de transparencia y acceso a los registros y documentos administrativos, contenidos en los artículos 3.5, 35.a y 37.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.»

Y la siguiente sugerencia:

«Para que, conforme al derecho de acceso a los documentos administrativos comprendido en los preceptos indicados, ese ayuntamiento proceda a revocar, conforme al artículo 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la resolución por la que se desestimó la solicitud de acceso al examen y a la plantilla correctora, y resuelva nuevamente y de forma favorable su concesión, estableciendo la forma en que deba producirse el acceso a esa documentación por la interesada.»

Agradeciéndole la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de estas recomendación y sugerencia o, en su caso, de las razones que estime para no aceptarlas, y ello de conformidad y en el plazo previsto en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 81/2012, de 17 de julio, formulada al Ayuntamiento de Córdoba, sobre el horario establecido por las entidades bancarias para el pago de los recibos del agua (11024599). Aceptada.

Se ha recibido informe elaborado por la Empresa Municipal de Aguas de Córdoba (EMACSA) en el que nos contesta a la queja planteada por don (...) y registrada con el número arriba indicado, en el que informa respecto a las restricciones del horario de pago de los recibos de agua de Cajasur, indicando que dicha cuestión excede de las actuales competencias de esa entidad municipal, pues obedece a criterios organizativos de la propia entidad crediticia. Asimismo, señala que actualmente se están llevando a cabo negociaciones con otras entidades financieras, con el objetivo de facilitar el pago en efectivo de los recibos de agua de EMACSA sin restricciones horarias en sus oficinas.

A este respecto, parece conveniente recordar que, de acuerdo a la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y al Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de recaudación, las entidades financieras que colaboran con las administraciones públicas o que ofrecen servicio de caja por parte de organismos públicos, lo hacen mediante autorización de las distintas administraciones públicas. Ello supone que dichas entidades se someten a un régimen disciplinario en caso de mal funcionamiento o incumplimiento de sus obligaciones como entidad colaboradora.

Entre las obligaciones que se recogen en el artículo 19 del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de recaudación, figura la del párrafo 3, que establece la obligación de admitir los ingresos todos los días laborables durante las horas de caja. El incumplimiento de esta obligación supone la vulneración del reglamento y, por tanto, debe suponer también la apertura del correspondiente procedimiento disciplinario.

Por su parte el artículo 17.6 del Reglamento general de recaudación establece que si dichas entidades incumplen las obligaciones establecidas en este reglamento y demás normas aplicables, las obligaciones de colaboración con la Hacienda pública o las normas tributarias en general, se podrá suspender temporalmente o revocar definitivamente la autorización otorgada a las entidades de crédito para actuar como colaboradoras en la recaudación, restringir temporal o definitivamente el ámbito territorial de su actuación o excluir de la prestación del servicio de colaboración a alguna de sus oficinas, sin perjuicio de la responsabilidad que en cada caso proceda.

En consecuencia, Cajasur como entidad colaboradora no puede llevar a cabo la decisión de restringir el horario de pago en detrimento de los ciudadanos.

Por lo expuesto y, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procede formular la siguiente recomendación:

«Que se tomen las medidas oportunas para que la entidad Cajasur, en cumplimiento del convenio de colaboración en el marco de las previsiones del artículo 19.3 Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de recaudación, admita los ingresos en efectivo de los ciudadanos para pagar los recibos de agua, todos los días que sean laborables durante las horas de caja, evitándose de este modo la eventual adopción de las medidas restrictivas de la condición de colaboradoras que recoge el artículo 17.6 del Reglamento general de recaudación respecto de aquellas entidades o sucursales que puedan incurrir en este tipo de conductas.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 82/2012, de 20 de julio, formulada al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, tras el examen sobre la constitucionalidad del Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones (12011311). Pendiente.

Desde la perspectiva de la actuación de los poderes públicos en materia de salud y, más en concreto, de los servicios sanitarios, es evidente que, en estos momentos, nos hallamos inmersos en un período de profundos cambios. Y no sólo en lo que afecta al sistema asistencial considerado en sí mismo, sino también en el de los valores sociales y en el de las expectativas que los ciudadanos y la sociedad demandan, valores y expectativas que giran en torno a la mejor atención posible dentro de unos criterios de incremento de la calidad como manifestación del perfeccionamiento progresivo del derecho constitucional a la protección de la salud.

En este escenario de cambios, un representativo número de ciudadanos se han dirigido a esta Institución manifestando su inquietud en torno a las posibles limitaciones en el acceso, nivel y calidad de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud que pudieran derivarse de la aprobación del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, por lo que han solicitado la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra dicha norma, al considerar que podría vulnerar principios fundamentales recogidos en la Constitución española.

Pues bien, una vez examinadas las solicitudes de inconstitucionalidad recibidas y valoradas las alegaciones que en ellas se contienen, esta Defensora del Pueblo (e. f.), oída la Junta de Coordinación en su reunión del día 20 de julio de 2012, ha decidido no acudir al Tribunal Constitucional en demanda de recurso de inconstitucionalidad contra la referida disposición, por considerar que no se dan razones suficientes en el presente caso para adoptar dicha medida.

Sin embargo, desde la óptica de una Institución constitucional como el Defensor del Pueblo, encargada de supervisar la actividad de las distintas administraciones para garantizar que esa actividad se ajusta a los derechos fundamentales de las personas, es preciso resaltar, a modo de primera conclusión, que, a pesar de las no pocas dificultades que presentan los nuevos tiempos como consecuencia de la crisis económica actual, la protección de la salud debe constituir una prioridad en las políticas de los países avanzados, en consonancia con el hecho de que una de las cuestiones que más preocupan a los ciudadanos es el de su seguridad y protección en términos de salud.

Por ello, y no obstante la decisión de no interponer recurso de inconstitucionalidad contra el repetido Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, he estimado conveniente realizar algunas consideraciones en torno a determinados contenidos de la disposición objeto de nuestro análisis.

Como es sobradamente conocido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reiterado que los extranjeros gozan en nuestro país de una serie de derechos, comprendidos en el título I de la Constitución, que no pueden ser objeto de tratamiento desigual respecto de los españoles. Son los derechos que pertenecen a la persona en cuanto tal y nos hemos referido a ellos como derechos inherentes a la dignidad del ser humano, como, por ejemplo, el derecho a la vida, la integridad física, la intimidad, etcétera.

Y, en otro nivel distinto, se encontrarían los derechos que corresponden a los extranjeros, que pueden ser objeto de restricciones y limitaciones conforme establece el artículo 13 de la CE, y entre esos derechos habría que citar, a los efectos que aquí interesan, el derecho a la salud. La cuestión fundamental sería entonces delimitar qué criterios deben regir a la hora de establecer las limitaciones que restringen estos últimos derechos. Es decir, partiendo de la base de que el Gobierno tiene legitimidad para fijar el contenido, límites y alcance de la asistencia sanitaria, cabe plantearse si son adecuados, en todo caso, los criterios utilizados por el legislador de urgencia para imponer a los extranjeros en situación administrativa irregular las limitaciones que recoge el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril.

A este respecto, conviene traer a colación la opinión de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que reconoce el derecho a la salud «como un derecho humano que impone a los Estados ciertas obligaciones para darle una efectividad mínima, aunque aceptando el denominado «principio de realización progresiva», lo que supone avanzar lo más eficazmente posible, hasta el máximo de los recursos disponibles». Y concluye la OMS fijando unas obligaciones básicas que resultarían imprescindibles a la hora de hacer efectiva esta protección de la salud. Entre ellas, cabe destacar la atención primaria de salud esencial, los aspectos relacionados con la salud pública y la prevención, y el acceso a la medicación básica.

Reconocer esta atención sanitaria básica tendría consecuencias prácticas relevantes: en términos de salud pública, porque se conseguirían más garantías de protección para el resto de la sociedad en relación con enfermedades infectocontagiosas potencialmente transmisibles; en términos organizativos, porque se evitaría el colapso de los servicios de urgencia, y, por último, en términos de eficiencia económica, porque disminuiría el gasto mayor que supone derivar toda la atención sanitaria a los dispositivos urgentes, siempre más caros que la atención primaria o la prevención.

En otro orden de cosas, esta Institución viene prestando una especial atención, y así ha quedado expuesto en los informes anuales ante las Cortes Generales, al transporte sanitario en el Sistema Nacional de Salud, una de las modalidades de atención que mejor define y caracteriza a los servicios en una comunidad.

En este contexto, preocupa especialmente al Defensor del Pueblo la nueva regulación del transporte sanitario de carácter no urgente, establecida en el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, que debe ser financiado, en parte, por los propios pacientes.

La mencionada inquietud adquiere todavía una mayor dimensión en aquellos supuestos de pacientes sometidos a tratamientos periódicos y de larga duración (quimioterapia, radioterapia, diálisis y rehabilitación, entre otros), cuya materialización requiere, ineludiblemente, frecuentes desplazamientos a centros hospitalarios en transporte sanitario. La frecuencia de estos desplazamientos y el significativo coste económico del transporte sanitario pueden dar lugar a que, en ocasiones, las economías familiares no

puedan asumir la financiación de dicho transporte, con el consiguiente riesgo para la salud, la vida o la integridad física de aquellos pacientes que, por carecer de medios económicos suficientes, pueden verse obligados a renunciar al tratamiento preciso para los procesos de enfermedad que les afectan.

Por otra parte, también preocupan a esta Institución otros aspectos de índole farmacéutica, relacionados con el principio de equidad o con las garantías éticas y legales de su prescripción.

Así pues, la Defensora del Pueblo (e. f.) ha considerado la conveniencia de formular a ese Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad las siguientes recomendaciones:

1.^a «Que se adopten las medidas complementarias necesarias que aseguren la coherencia global del Sistema Nacional de Salud, de modo que se produzca el acceso efectivo a la protección de la salud para colectivos en situación vulnerable, que han quedado excluidos del concepto de asegurado o beneficiario, con objeto de garantizar el cumplimiento por parte de las administraciones de la obligación que les compete en materia de protección de la salud pública».

2.^a «Que se dicten instrucciones acordadas en el marco del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud con el fin de habilitar la adecuada atención de aquellas personas con padecimientos graves, para evitar la posible responsabilidad de España por el incumplimiento de obligaciones internacionales, entre otras, las derivadas del Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y otros instrumentos que establecen obligaciones positivas».

3.^a «Que por ese Ministerio, en coordinación con las autoridades competentes en materia de servicios sociales, se adopten las medidas oportunas para asumir la totalidad del coste del transporte sanitario no urgente, en aquellos supuestos de pacientes sometidos a tratamientos periódicos y de larga duración, cuya efectividad exige frecuentes desplazamientos a centros hospitalarios en medios de transporte sanitario, y que acrediten insuficiencia de medios económicos».

4.^a «Que, asimismo, se valore la necesidad de revisar el nuevo sistema de fijación de precios para medicamentos financiados, dado que la nueva regulación contenida en el citado Real Decreto-ley 16/2012, permite comercializar un medicamento a precio libre en tanto se decida el precio de financiación, lo que supone en la práctica que todos los medicamentos innovadores, así como las últimas alternativas para las enfermedades más graves, estarían a disposición solo de quienes tengan mayores recursos para pagarse íntegramente el tratamiento, lo que puede no ser conforme con el principio de equidad».

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

En la confianza de que estas recomendaciones habrán de ser objeto de la atención y estudio que requieren, por parte de los servicios especializados de ese Ministerio, a fin de valorar su posible aceptación.

Recomendación 83/2012, de 20 de julio, formulada a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para que se impartan instrucciones a los Consulados, para que en la tramitación de los visados de reagrupación familiar no se requiera a los solicitantes que aporten copia del informe de adecuación de la vivienda del reagrupante (12000106). Aceptada.

Mediante la presente, acusamos recibo al escrito de V. I. (s/ref...), sobre la queja formulada por la entidad (...) de (...), y referida a la exigencia de aportar determinada documentación para la tramitación de visados de reagrupación familiar.

En el mismo se justifica la exigencia de presentar documentos emitidos por autoridades españolas y, en concreto, informes municipales o de las comunidades autónomas para contrastar la documentación emitida por el país de origen de los solicitantes de visado, en este caso, Gambia, debido a la poca fiabilidad de tal documentación y, en cumplimiento de lo establecido en la Instrucción sobre prevención del fraude documental en materia de estado civil, de la Dirección General de los Registros y del Notariado. Se añade que, en muchos casos, esta documentación permite contrastar los datos, por ejemplo, de las fechas de nacimiento de hijos de la misma madre, reagrupados con anterioridad.

En su escrito se comunica, asimismo, que los tres visados a los que se refería la presente queja fueron expedidos.

Una vez evaluado el contenido del informe de V. I., hemos estimado procedente realizar las siguientes consideraciones:

En primer lugar, esta Institución no cuestiona que los consulados se vean obligados a revisar con especial cuidado la documentación aportada a los expedientes. No obstante, entendemos que la decisión adoptada por el Consulado General de Dakar (Senegal) de que se aporte al expediente de visado un informe sobre la capacidad de la vivienda del reagrupante para albergar a los reagrupados es excesiva y ajena a las competencias que atribuye la normativa a los consulados para la tramitación y resolución de visados.

En efecto, el requerimiento para la subsanación y mejora de su solicitud, entregado a los solicitantes del visado de reagrupación citados en la presente queja, exigía que los hermanos (...) aportasen «informe del Ayuntamiento (Servicios Sociales) indicando que la vivienda (se entiende que la del reagrupado) tiene capacidad para dos personas más». En el supuesto del hijo del señor (...) se indicaba lo mismo, pero, en este caso, que el informe indicara que la vivienda tenía capacidad para una persona más.

El citado requerimiento, por tanto, nada tiene que ver con el hecho de que el consulado necesite contrastar la documentación gambiana con la española para asegurar que existen vínculos familiares entre los solicitantes de visado y el reagrupante, cuestión que subyace en el hecho de contrastar las fechas de nacimiento de los hijos de la misma madre que se hubieran reagrupado con anterioridad. Para contrastar tal información se podría haber solicitado únicamente un certificado de empadronamiento en el que figuraran todas las personas registradas en la vivienda, aun cuando en la resolución del visado tal información únicamente debería servir para contrastar las fechas de nacimiento de otros hijos reagrupados con anterioridad, y dicha información debería constar en los archivos del propio consulado, si se hubieran tramitado visados de reagrupación de hijos de la misma persona o familia.

Esta Institución ya ha tenido la ocasión de manifestar a V. I., al hilo de la tramitación de quejas anteriores, que es improcedente requerir a los solicitantes de visado documentos que han sido objeto de análisis por la autoridad gubernativa, en la tramitación de la autorización de residencia previa a la solicitud de visado, especialmente cuando la competencia para evaluar tales documentos no reside en el consulado sino en dicha autoridad gubernativa.

Conviene recordar en este sentido, que el artículo 55 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, atribuye la competencia para emitir el informe sobre adecuación de la vivienda del reagrupado a la Comunidad Autónoma y al Ayuntamiento, cuando aquélla así lo determine, previa comunicación a la Secretaría General de Inmigración y Emigración. Dicho informe deberá ser aportado por el reagrupante a la solicitud de autorización de residencia para la reagrupación de sus familiares.

Por su parte, el artículo 57 del citado real decreto establece los documentos que deben ser acompañados a la solicitud del visado, y entre los mismos no se encuentra el informe de adecuación de la vivienda.

En conclusión, si bien es cierto que, según establece la disposición adicional décima, apartado 3, del citado real decreto, el Consulado puede requerir los informes que resulten necesarios para resolver las solicitudes de visado, debe hacerlo «si mediara causa que lo justifique» y, a juicio de esta Institución, no existe justificación alguna para que el Consulado solicite e informe sobre adecuación de la vivienda mencionada, que nada aporta para acreditar la identidad del solicitante, la validez de los documentos que presenta o la veracidad de los motivos alegados para solicitar el visado.

Por todo lo anterior, esta Institución, en atención a lo establecido en el artículo 30.1 de nuestra ley orgánica reguladora, ha estimado procedente formular a V. I. la siguiente recomendación:

«Que se impartan instrucciones a los Consulados para que en la tramitación de los visados de reagrupación familiar no se requiera a los solicitantes que aporten copia del informe de adecuación de la vivienda del reagrupante, por tratarse de una circunstancia ya valorada por la autoridad gubernativa, de conformidad con lo establecido en los artículos 55 y 56 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. I. y en espera de la preceptiva respuesta.

Recomendación 84/2012, de 20 de julio, formulada a la Consejería de Presidencia y Justicia de la Comunidad de Madrid, para la implantación de un sistema de cita previa en el Registro Civil de Collado Villalba (Madrid) (12002820). Pendiente.

Se acusa recibo a su atento escrito (s/ref.: [...]), en el que se da respuesta a la queja planteada por doña (...) y registrada con el número arriba indicado.

En dicho informe se comunica, entre otras consideraciones, que las necesidades del servicio son atendidas diariamente aunque limitadas a un cupo diario, del que no se indica la cantidad. Tampoco se exponen las razones por las que no se ha implantado en el Registro Civil de Collado Villalba un sistema de cita previa que facilite conocer las necesidades reales del servicio en virtud de la demanda del mismo, lo que permitiría calcular con más precisión las necesidades de reforzarlo para evitar dilaciones indebidas, ya que el sistema actual de atención no permite conocer el número de los que ven frustrada su pretensión, muchos de los cuales vienen quejándose en los últimos años ante esta Institución, según ha quedado recogido reiteradamente en nuestro informe anual a las Cortes.

Todos los interesados que en éste y otros expedientes han manifestado sus quejas respecto de la atención que reciben en el Registro Civil de Collado-Villalba coinciden en manifestar la práctica imposibilidad de contactar telefónicamente, que el reparto de números para la atención presencial se limita a doce y que la situación mejoraría sustancialmente si se implantase un sistema de cita previa.

Por todo lo anterior, esta Institución, en atención a lo establecido en el artículo 30.1 de nuestra ley orgánica reguladora, ha estimado procedente formular a V. E. la siguiente recomendación:

«Que se implante un sistema de cita previa en el Registro Civil de Collado Villalba.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. E. y en espera de la preceptiva respuesta.

Recomendación 85/2012, de 20 de julio, formulada a la Consejería de Educación y Empleo de la Comunidad de Madrid, sobre el establecimiento de plazos en términos que permitan a los interesados tener un conocimiento previo de las fechas de inicio y conclusión de los mismos (12007260). Aceptada.

Se ha recibido su escrito de fecha 13 de junio último, relacionado con la queja planteada ante esta Institución por don (...), que figura inscrita en el registro del Defensor del Pueblo con el número de referencia arriba indicado.

En su citada comunicación se señala que la necesidad de modificar la Orden 1848/2005, de 4 de abril, por la que se establece el procedimiento para la admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos de segundo ciclo de educación infantil, educación secundaria y educación especial, determinó que hasta el día 15 de marzo de este año no pudieran dictarse las instrucciones sobre la participación en el proceso de admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos para el próximo curso escolar 2012-2013.

En dichas instrucciones anuales se fija, habitualmente, la fecha en la que se da por concluido el proceso extraordinario de admisión del curso anterior, que en esta ocasión no pudo conocerse con anticipación por los interesados, al coincidir la fecha de finalización del citado proceso extraordinario con la de publicación de las mencionadas instrucciones.

La respuesta aportada por V. E., confirma la descripción de los hechos que se exponía en escrito de esta Institución de 4 de mayo último, a través del que se dio comienzo a la tramitación de la presente queja, en el que se expresaba ya la valoración negativa que merece al Defensor del Pueblo el hecho de que se fije como término final de un plazo la misma fecha en la que se hace pública su conclusión.

Tal forma de actuación no se aviene con la propia finalidad a que responde el establecimiento de plazos para la realización de determinadas actuaciones por los particulares, que no es otra que la de que estos tengan conocimiento previo y cierto del tiempo del que disponen para efectuar el trámite de que se trate ante la Administración Pública.

En el supuesto que ha dado lugar a la presente tramitación, la falta de conocimiento previo de la fecha de conclusión del plazo para la presentación de solicitudes de plaza en el proceso extraordinario de admisión para el curso 2011-2012, determinó que se proporcionase al interesado una información administrativa que le llevó a decidir un cambio de domicilio a la Comunidad de Madrid antes de la conclusión

del citado curso escolar, al indicársele por distintas instancias de esa Consejería que no había obstáculo para que su hija de tres años continuase su escolarización en Madrid, por existir vacantes de su edad y estar abiertos los plazos para la formulación de solicitudes en el mencionado proceso extraordinario de escolarización.

Sin embargo, no le fue posible formalizar su solicitud ni obtener plaza escolar para la alumna ya que, antes de intentar presentar su solicitud, el plazo se dio por concluido mediante norma publicada en la fecha de finalización del mismo, sin posibilidad alguna de que el interesado y otros ciudadanos en la misma situación tuvieran conocimiento previo de su finalización.

Todo ello resulta objetable desde las consideraciones ya efectuadas, basadas en la finalidad a que responde el establecimiento de los plazos en el ámbito administrativo, y también desde el punto de vista del principio de seguridad jurídica garantizada en el artículo 9.3 de la Constitución española, en virtud del cual resulta exigible que todos, tanto los poderes públicos como los ciudadanos, sepan a qué atenerse respecto de las condiciones de tiempo y forma a que deben ajustarse al actuar ante las administraciones públicas.

En base a cuanto queda expuesto, esta Institución considera preciso formular a V. E. la siguiente recomendación:

«Que por esa Consejería, atendiendo al principio de seguridad jurídica, se evite en ocasiones sucesivas recurrir al establecimiento de plazos en términos que impidan a los interesados tener un conocimiento previo cierto de la fecha de conclusión de los mismos y del tiempo de que disponen para la realización del trámite o actuación correspondientes.»

Agradeciendo de antemano a V. E. la remisión a esta Institución, en plazo no superior a un mes, del informe preceptivo a que hace referencia el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de la recomendación formulada o, en su caso, las razones en que se basa su no aceptación.

Recomendación 86/2012, de 7 de agosto, formulada a la Dirección General del Catastro del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre el derecho de los ciudadanos a obtener de la Gerencia Territorial del Catastro en Alicante/Alacant la notificación en lengua valenciana de las actuaciones a que dé lugar la tramitación de los expedientes en los que tengan la condición de interesados (12012797). Aceptada.

Ha comparecido ante esta Institución, mediante escrito, don (...), formulando queja que ha quedado inscrita en el registro del Defensor del Pueblo con el número arriba indicado.

Examinado el mencionado escrito de queja y la documentación que con el mismo adjunta su promovente, esta Institución ha resuelto someter a V. I. las siguientes consideraciones como fundamento de la resolución con la que concluye la presente comunicación.

En efecto, el interesado acredita que, pese a haber solicitado de la Gerencia Territorial del Catastro en Alicante/Alacant que las comunicaciones a que diese lugar determinado expediente tramitado por aquella le fuesen notificadas en lengua valenciana, la gerencia territorial mencionada ha continuado enviándole las correspondientes comunicaciones en castellano y, finalmente, en una última comunicación ha denegado de forma expresa su citada solicitud, en base a lo que el interesado califica como una interpretación sui generis del artículo 36 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

Se adjuntan copias de los escritos en los que el interesado formula su referida solicitud, así como de las comunicaciones de la gerencia territorial, la primera de ellas redactada de nuevo en castellano pese a la solicitud del interesado de relacionarse con la administración instructora del expediente en la lengua cooficial en la Comunitat Valenciana, y la segunda, dictada con fecha 26 de marzo de 2012, expresamente denegatoria de la citada pretensión.

Entiende el interesado que la citada forma de actuación supone una vulneración por parte de la Gerencia Territorial del Catastro en Alicante/Alacant de los derechos lingüísticos reconocidos a los ciudadanos de la Comunitat Valenciana por la Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de Uso y Enseñanza del Valenciano, y, en concreto, el derecho a relacionarse con las distintas administraciones públicas en la lengua que elijan de entre las dos oficiales en dicha comunidad.

Considera, asimismo, que la referencia a la prescripción legal que se contiene en el apartado 1 del artículo 36 de la LRJPAC, alegado en la ya mencionada Resolución de 26 de marzo de este año, aunque, en efecto, matiza el contenido del mencionado derecho cuando se trata de órganos de la Administración General del Estado, no puede entenderse y aplicarse haciendo abstracción de otras prescripciones contenidas en el mismo precepto legal.

En el artículo 36.1 se dispone, en efecto: «La lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado será el castellano. No obstante, los interesados que se dirijan a los órganos de la Administración General del Estado con sede en el territorio de una comunidad autónoma podrán utilizar también la lengua que sea cooficial en ella», concluyéndose en la repetida resolución que la utilización del castellano por la Gerencia del Catastro, no obstante la petición expresa del interesado de utilización de la otra lengua cooficial en la Comunitat Valenciana, resulta acorde con la citada prescripción legal, sin perjuicio del derecho que asiste a aquel de continuar dirigiéndose a la Gerencia en lengua valenciana.

Dicha conclusión no puede admitirse, toda vez que ignora contenidos del propio precepto alegado en la resolución que, en un segundo párrafo de su apartado 1, viene a disponer literalmente que en el supuesto de que los interesados utilicen la lengua que sea cooficial en el territorio de una comunidad autónoma «el procedimiento se tramitará en la lengua elegida por el interesado».

En base a cuanto antecede, y al amparo de las facultades conferidas a esta Institución por los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, procedemos a formular a V. I. la siguiente recomendación:

«Que se dicten las instrucciones precisas a la Gerencia Territorial del Catastro en Alicante/Alacant para que por la misma se actúe en lo sucesivo en una línea respetuosa con el derecho que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 36.1 de la Ley 30/1994, de 26 de noviembre, asiste a los ciudadanos de la Comunitat Valenciana a relacionarse con los órganos de la Administración General del Estado, presentes en la referida comunidad, en la lengua cooficial que elijan, y a que los procedimientos en los que sean parte se tramiten en la lengua cooficial elegida.»

Agradeciendo de antemano a V. I. la remisión a esta Institución de cuanta información considere pertinente al respecto, en el plazo no superior a un mes a que hace referencia el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, así como la aceptación de la recomendación formulada o, en su caso, las razones que estime para su no aceptación.

Recomendación 87/2012, de 21 de agosto, formulada a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa del Ministerio de Economía y Competitividad, sobre la comercialización por las entidades bancarias de participaciones preferentes y deuda subordinada a inversores minoristas sin la debida información (12001843). Pendiente.

El 8 de febrero de 2012, se inició una investigación de oficio ante la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), con ocasión de la recepción de numerosas quejas de pequeños ahorradores, muchos de ellos de la tercera edad, que manifestaban su disconformidad con la actuación de las entidades bancarias y cajas, que les habían vendido participaciones preferentes y deuda subordinada sin informarles adecuadamente sobre las características y naturaleza de los productos. Los ahorradores invirtieron asesorados por el personal que presta sus servicios en las entidades de las que eran clientes, por lo que eran depositarias de su confianza.

Se ha comprobado que se trata de instrumentos financieros complejos, de riesgo elevado, y no cubiertos por fondo de garantía alguno. Sin embargo en el momento de realizar la inversión, las entidades financieras promovieron la creencia de los inversores minoristas de que se trataba de un producto similar a un depósito a plazo fijo, que permitía retirar el dinero antes de la finalización del plazo contratado asumiendo una pérdida, pero sin limitaciones para esta disposición.

Los ciudadanos afirman haber tenido conocimiento de la verdadera naturaleza del producto contratado cuando han solicitado el reembolso de su depósito como medida de seguridad, al publicarse que el valor del capital había disminuido. Las entidades financieras han denegado la disposición de la inversión alegando que el Banco de España y CNMV habían paralizado la tramitación de las órdenes de venta en el mercado intermediario.

La CNMV observó que a partir del año 2008 los inversores institucionales dejaron de mostrar interés en la comercialización de las participaciones preferentes y la deuda subordinada, por lo que las entidades financieras incrementaron la comercialización de estos productos entre la clientela minorista, a pesar de que la MiFID calificaba las participaciones preferentes como productos complejos. La citada normativa obliga a las entidades emisoras a realizar un test de la experiencia de los inversores y con los resultados obtenidos calificar la tipología, y, en su caso, advertir de la no conveniencia de realizar contratación de productos cuya comprensión no pudiera alcanzar, y ello con independencia de que el inversor manifestara su deseo de contratarlo. Además, es obligación de las entidades entregar a los clientes un tríptico-resumen del folleto de emisión cuyo objeto es comunicarles los riesgos que iban a asumir. En el tríptico deben figurar las características del producto, la perpetuidad, la remuneración condicionada a la existencia de beneficios y la fluctuación en el precio nominal, lo que podría conllevar pérdidas en su venta.

En respuesta a esta tendencia, la CNMV con fecha 17 de febrero de 2009, y en el ámbito de sus funciones de protección al inversor, comunicó a las entidades emisoras de estos productos de renta fija (participaciones preferentes y deuda subordinada, entre otros), que si solo eran comercializados entre inversores minoristas debían incluir un informe de valoración de un experto independiente, con objeto de determinar si las condiciones de emisión destinadas a minoristas eran equiparables a las que debería de tener para colocarse adecuadamente una emisión similar lanzada en mercado mayorista. También señalan que han publicado diferentes guías sobre las características de las participaciones y sus riesgos. Haciendo especial hincapié en la posibilidad de pérdida de la inversión y las dificultades de liquidez que tienen este tipo de emisiones.

La CNMV ha revisado un volumen significativo de las participaciones preferentes, con el objeto de verificar la adecuada aplicación de la normativa de evaluación previa de los conocimientos y experiencia de los inversores. Su conclusión es que, con carácter general, su colocación por las entidades emisoras se ajusta a la normativa aplicable, sin perjuicio de que han detectado situaciones de incumplimiento, en cuyo caso se han iniciado medidas disciplinarias contra la entidad correspondiente.

De esta información parece deducirse que las entidades bancarias que han incumplido la normativa aplicable únicamente han tenido interés en captar los ahorros de estos clientes conservadores, pero sin conocimientos financieros necesarios para comprender los riesgos que asumían. La finalidad de las emisoras era que computasen como fondos propios de primera categoría a los efectos de ratios de solvencia, interés que disminuyó a raíz de la modificación de la disposición adicional 2.ª de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, por la Ley 6/2011, de 11 de abril, así como por el Acuerdo de Basilea III, dejando en evidencia su falta de criterios éticos en la comercialización masiva de estos productos, sin tener en cuenta además el necesario equilibrio entre los intereses acordes al perfil inversor de los clientes y los suyos propios.

El control preventivo de las entidades que prestan servicios de inversión por parte de la CNMV ha devenido ineficaz, así como las guías de actuación, consideradas como adecuadas según la normativa aplicable. Ello se evidencia del hecho de que las entidades han continuado comercializando las participaciones preferentes y la deuda subordinada, contactando con los clientes sin recabar la información sobre el inversor, y sin entregar a los suscriptores la información sobre las características y riesgos del producto, contraviniendo así las normas de conducta establecidas en la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, modificada por la Ley 7/2007, de 19 de diciembre.

El alto número de quejas recibidas, las reclamaciones presentadas ante la propia CNMV, y algunos de los pronunciamientos judiciales que se han hecho públicos, han evidenciado la insuficiencia de la información reglada y registrada, así como la actuación de la Comisión, ya que no se ha valorado adecuadamente la falta de consentimiento de los contratos suscritos por quienes han realizado la inversión en productos tan sofisticados. Los inversores han visto quebrada su buena fe y la confianza que habían depositado en las entidades.

La investigación ha revelado que las entidades no facilitaron información idónea y adecuada sobre el tipo de inversión que proponían a sus clientes, así como sobre los riesgos que esta conllevaba, tampoco realizaron, con carácter previo a la oferta, un estudio sobre el perfil del cliente, ya que se ha constatado que muchos de los inversores habrían sido rechazados pues su calificación hubiera requerido la asistencia de un asesor que velara por sus intereses. Tampoco se les comunicó si los instrumentos que se adquirían estaban cubiertos por alguno de los fondos de garantía.

Los clientes deben acudir a la justicia como única vía para obtener protección, cuando ésta es lenta y costosa, por lo que sería conveniente que la CNMV dispusiera de mayores competencias para proteger a los inversores o que subsidiariamente creara algún mecanismo de reclamación extrajudicial efectivo, en sede administrativa, cuya finalidad sea la resolución de conflictos para evitar la vía judicial.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, he resuelto formular las siguientes recomendaciones:

1.^a «Que se promuevan actuaciones eficaces de información dirigidas a los usuarios financieros para que, antes de formalizar cualquier contrato de productos de inversión, tengan conocimiento pleno de qué producto se está contratando, del riesgo de la inversión, y si están cubiertos por alguno de los fondos de garantía».

Un sistema efectivo podría ser que en los contratos se incorporasen, por ejemplo, un código de colores sencillo e intuitivo, como los que utilizan los semáforos, en el que el verde indicara un riesgo bajo, el amarillo un riesgo medio y el rojo un riesgo alto. Aunque esta recomendación se ha efectuado en otra investigación se reitera, por parecernos conveniente para salvaguardar los intereses de los clientes.

En aras de las buenas prácticas se debería unir el estudio del perfil del inversor y la adecuación del instrumento financiero a sus circunstancias al contrato de inversión».

2.^a «Que se reitere a las entidades bancarias la conveniencia y buena práctica de llegar a acuerdos con los inversores de estos productos para evitar la necesidad de acudir a procedimientos judiciales».

Estas recomendaciones también han sido remitidas a la Comisión Nacional del Mercado de Valores para su valoración.

Agradeciendo la remisión a esta Institución de la preceptiva información, en la que se ponga de manifiesto la aceptación de estas recomendaciones o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarlas, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 88/2012, de 21 de agosto, formulada a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, sobre la comercialización por las entidades bancarias de participaciones preferentes y deuda subordinada a inversores minoristas sin la debida información (12001843). Aceptada parcialmente.

Acusamos recibo de su escrito en relación con la investigación iniciada de oficio, registrada en esta Institución con el número arriba indicado, sobre la comercialización por las entidades financieras de productos complejos como las participaciones preferentes y la deuda subordinada.

Según afirma en su escrito, las informaciones o datos que esa Comisión recibe en el ejercicio de sus funciones de supervisión e inspección son confidenciales, por lo que no informa sobre sus actuaciones ni sobre los expedientes sancionadores en tramitación ni facilita el nombre de las entidades de crédito afectadas.

Hay que advertir de la obligación de colaboración con esta Institución que pesa sobre esa Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), de acuerdo con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, que establece que todos los poderes públicos están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones. El párrafo 3 dispone que no se puede negar el acceso a ningún expediente o documentación administrativa o que se encuentre relacionada con la actividad o servicio objeto de la investigación. De acuerdo con el artículo 22 de la misma ley, el Defensor del Pueblo tiene acceso a documentos reservados, incluidos aquellos clasificados con el carácter de secretos de acuerdo con la ley, para lo cual su personal tiene obligación de guardar la más absoluta reserva sobre los datos que se refieran a la tramitación de las quejas. A ello añade el artículo 18.2 de la misma ley orgánica: «La negativa o negligencia del funcionario o de sus superiores responsables al envío del informe inicial solicitado podrá ser considerada por el Defensor del Pueblo, como hostil y entorpecedora, haciéndola pública de inmediato y destacando tal calificación en su informe anual o especial, en su caso, a las Cortes Generales».

En cuanto al fondo del asunto, relativo a la actividad desarrollada por las entidades de crédito en la comercialización de las participaciones preferentes, los hechos ponen en evidencia que el control preventivo por parte de ese centro directivo, al elaborar las guías de actuación dirigidas a las entidades que prestan servicios de inversión, ha devenido ineficaz. Ello porque las entidades han continuado

comercializando estos productos, sin recabar la información necesaria sobre el inversor, y sin entregar a los clientes la información sobre las características y riesgos del producto. En realidad las entidades bancarias han buscado captar los ahorros de clientes conservadores, sin conocimientos financieros precisos para comprender los riesgos que asumían. Esta práctica como esa Comisión conoce es contraria a las Normas de conducta previstas en la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, modificada por la Ley 47/2007, de 19 de diciembre, que impone a las entidades de crédito unas obligaciones de información y valoración de riesgos. Entre éstas se encuentra la clasificación de los clientes y el deber de suministrar información comprensible, ya que la información en el ámbito del cliente minorista no es la de servir como eventual eximente de responsabilidad civil del emisor y demás intervinientes en la colocación de los valores, sino la de procurar que los eventuales inversores dispongan de un sistema que les permita evaluar el índice de seguridad, rentabilidad y liquidez de la inversión que se propone, sin que sea suficiente la información reglada y registrada en la CNMV.

En lugar de facilitar una información comprensible, las entidades crediticias han vendido estos productos como si se trataran de depósitos a plazo fijo, consiguiendo así la suscripción por parte de pequeños ahorradores que no inversores, sin formación financiera que, de haber conocido los verdaderos riesgos, no los habrían contratado.

La gran mayoría de los adquirentes de estos instrumentos financieros, al menos los que han planteado queja ante el Defensor del Pueblo, son ciudadanos que efectuaron su inversión asesorados por el personal que presta sus servicios en las citadas entidades, de las que eran clientes, y debido a la confianza que el mismo les merecía. Por ello aceptaron la oferta de estos productos pensando que la entidad velaba por el mejor interés del cliente y no han conocido su verdadera naturaleza hasta que se les ha denegado la disposición de sus ahorros.

De lo actuado se deduce que las entidades no han facilitado información idónea y adecuada sobre el tipo de inversión que proponían a sus clientes, así como sobre los riesgos que esta conllevaba. Tampoco se ha realizado, con carácter previo a la oferta un estudio sobre el perfil del cliente, ya que se ha constatado que muchos de los inversores habrían sido rechazados pues su calificación hubiera requerido la asistencia de un asesor que velara por sus intereses.

El riesgo que se asume debe ser conocido con carácter previo a la inversión resaltando si los instrumentos financieros que se adquieren están cubiertos por alguno de los fondos de garantía.

Los clientes deben acudir a la justicia como única vía para obtener protección, cuando ésta es lenta y costosa, por lo que sería conveniente que la CNMV dispusiera de mayores competencias para proteger a los inversores o que subsidiariamente creara algún mecanismo de reclamación extrajudicial efectivo, en sede administrativa, cuya finalidad sea la resolución de conflictos para evitar la vía judicial.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, he resuelto formular las siguientes recomendaciones:

1.^a «Que se promuevan actuaciones eficaces de información dirigidas a los usuarios financieros para que, antes de formalizar cualquier contrato de productos de inversión, tengan conocimiento pleno de qué producto se está contratando, del riesgo de la inversión, y si están cubiertos por alguno de los fondos de garantía.

Un sistema efectivo podría ser que en los contratos se incorporasen, por ejemplo, un código de colores sencillo e intuitivo, como los que utilizan los semáforos, en el que el verde indicara un riesgo bajo, el amarillo un riesgo medio y el rojo un riesgo alto. Aunque esta recomendación se ha efectuado en otra investigación se reitera, por parecernos conveniente para salvaguardar los intereses de los clientes.

En aras de las buenas prácticas se debería unir el estudio del perfil del inversor y la adecuación del instrumento financiero a sus circunstancias al contrato de inversión».

2.^a «Que se reitera a las entidades bancarias la conveniencia y buena práctica de llegar a acuerdos con los inversores de estos productos para evitar la necesidad de acudir a procedimientos judiciales».

Estas recomendaciones también serán remitidas a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa para su valoración.

Se reitera la petición de que se identifique a las entidades de crédito que han actuado incorrectamente; que informen de las sanciones que les hayan impuesto o que se les vayan a imponer, así como las actuaciones que esa Comisión tiene previsto realizar para evitar que se reiteren estas prácticas.

El Defensor del Pueblo, por su parte, guardará la más absoluta reserva sobre la información que se remita y los datos obtenidos no se comunicarán a los interesados hasta tanto sean publicados por esa Comisión.

También se solicita que se informe sobre la aceptación de las recomendaciones formuladas y de las medidas que en su desarrollo se adopten o se pretendan adoptar. En caso contrario, deberán informar de las razones que se arguyan para no aceptarlas.

Recomendación 89/2012, de 23 de agosto, formulada al Ministerio de Justicia, sobre el «despilfarro» del dinero público y su tipificación penal (11019414). Pendiente.

Quiero trasladar a V. E. mi satisfacción por la reforma emprendida a través del proyecto de ley orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social, que responde a preocupaciones y necesidades sociales evidentes. Criterios como el del rigor en el tratamiento jurídico-penal, la exclusión del ánimo de lucro como elemento determinante del tipo o la inhabilitación para cargo público como consecuencia jurídica del delito han sido incorporados, entre otros, a la reforma propuesta, todos ellos recogidos en nuestra recomendación de 10 de enero pasado.

No obstante lo dicho, quiero expresar a V. E. la conveniencia de estudiar la posible tipificación penal de otras conductas, de ir más allá de la tipificación de la falsedad contable en sus diversas formas.

En su virtud, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, vengo en formular a V. E. la siguiente recomendación:

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

La iniciación de proyectos sin las sucesivas dotaciones presupuestarias necesarias así como su correspondiente evaluación de rentabilidad social.»

En espera de la oportuna respuesta.

Recomendación 90/2012, de 23 de agosto, formulada a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), sobre la prevención y control de fuentes de contaminación acústica (12022730). Aceptada.

Como continuación a las comunicaciones sobre la posibilidad de realizar una campaña contra el ruido (nuestra referencia: 11022915), considero conveniente dirigirme de nuevo a esa Federación para formular unas recomendaciones más generales, que derivan de las conclusiones obtenidas en las investigaciones realizadas por esta Institución en los últimos años sobre contaminación acústica.

No parece necesaria una exposición detallada sobre las premisas constitucionales y legales sobre la prevención y reducción del ruido excesivo, que consideramos una agresión a la calidad de la vida. En efecto, unánimemente se tiene por insalubre y dañino, fuente de molestias y enfermedades, y también fuente de injusticia porque quien lo produce no tiene derecho a producirlo ni a beneficiarse con el padecimiento de los demás.

Como el ruido es un obstáculo a las aspiraciones ciudadanas, por eso los poderes públicos están obligados a tratar de evitarlo. El ruido trasciende la esfera individual, no se trata solo de lo que molesta a un vecino, también distorsiona la vida comunitaria. De ahí las reglas de que está prohibido molestar al vecino y de que quien promueve una obra o actividad ha de prever sus efectos y corregir los perjuicios que ocasione. Las actividades ruidosas (molestas, insalubres) son típicamente una cuestión municipal, aunque no exclusivamente. El ruido es casi siempre asunto local, próximo al origen y a quienes lo padecen; y por eso mismo me parece que la carga sobre la Administración local es excesiva. Las diputaciones provinciales y las comunidades autónomas han de apoyar y colaborar, especialmente en los municipios más pequeños. La ley no ampara a quien desarrolla una actividad ruidosa en cuanto supera los límites que regulan la

actividad, entre ellos los límites acústicos. Tampoco hay ley que reconozca el derecho a hacer ruido; una autorización o licencia no reconocen el derecho a hacer ruido.

La Administración Pública interviene de varias formas reactivas, una vez que resulta insuficiente el autocontrol por los promotores de las actividades ruidosas, que son los primeros llamados a intervenir y los primeros responsables. No es necesario referir aquí los variados mecanismos de intervención pública (de prevención, de vigilancia y comprobación, incluso sancionadoras). Los problemas que las investigaciones de los últimos años detectan están comúnmente en los controles previos a la puesta en marcha de una actividad, en la no imposición por los ayuntamientos de medidas correctoras, en la tardía comprobación de denuncias, en la falta de impulso de oficio, en la preferencia por las formalidades en detrimento de la actuación material. Pero también encontramos serias deficiencias por la falta de medios de intervención —personales y materiales—, incluidos los formativos, en la falta de equipos de medida y en operaciones de medición defectuosas.

Para una referencia técnica más detallada y precisa esta Institución ha contado y cuenta, entre otros, con los siguientes documentos: Defensor del Pueblo, Contaminación acústica, presentado a las Cortes Generales en marzo de 2005; Defensor del Pueblo Andaluz, Contaminación acústica en Andalucía derivada de actividades recreativas y consumo de bebidas en la vía pública, 1996 y posteriores; Síndic de Greuges de Cataluña, Contaminación acústica, informe extraordinario, enero 2007.

Lo anterior, y conforme a los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, me aconseja dirigir las siguientes recomendaciones a esa Federación Española de Municipios y Provincias, para que conforme a sus funciones tenga a bien pronunciarse al respecto y, ulteriormente, trasladarlas a las entidades locales, tanto municipales como provinciales:

1.^a «Que las comprobaciones y mediciones de ruido tengan lugar en los momentos de máxima actividad (máxima emisión sonora o de vibraciones) de los establecimientos ruidosos».

2.^a «Que la compatibilidad o coexistencia entre el ambiente adecuado y ciertas actividades ruidosas no se venza del lado de la protección del evento o actividad, que nunca alcanza a «tener derecho a» producir ruido excesivo. No se da la deseable compatibilidad si quien nada tiene que ver con el evento o actividad no puede disfrutar de un ambiente silencioso; y no hay ninguna compatibilidad si nada ha sido hecho por los organizadores, promotores, titulares de las instalaciones o por quienes van a beneficiarse de su desarrollo o son simples usuarios, para prever el riesgo ni paliar la contingencia. Estas asimetrías deben ser evitadas por las administraciones públicas».

3.^a «La anticipación del inicio de una actividad ruidosa a la comprobación de funcionamiento es sancionable; la presentación tardía de documentación puede ser atenuante pero no eximente de responsabilidad. Se recomienda incoar expediente sancionador a quien incurra en anticipación indebida del inicio de una actividad previsiblemente ruidosa a la comprobación de funcionamiento, mediante autorización previa o acta de verificación. La proporcionalidad y razonabilidad de la decisión sobre medidas urgentes, cautelares y correctoras, o sobre la imposición de multas e indemnizaciones, debe predicarse también respecto de los afectados por el ruido y según el grado de las molestias; los afectados también deben percibir que las medidas municipales son «proporcionadas» respecto de ellos, y no solo respecto de quienes hacen ruido».

4.^a «Una actividad ruidosa que viene funcionando indebidamente puede ser clausurada cautelarmente sin más trámite que la previa audiencia al titular del establecimiento. No suele ser suficiente que el ayuntamiento se limite a advertir al titular sobre las molestias. Se recomienda, en todo caso, levantar acta y cursar inmediatamente un requerimiento con apercibimiento de cierre cautelar; si sigue desarrollando su actividad en las mismas condiciones entonces se recomienda la clausura sin más trámite».

5.^a «Lo que la ley dice es que la intervención administrativa debe cerciorarse de que el emisor de ruido adopta todas las medidas adecuadas de prevención; si es preciso, mediante las técnicas de menor incidencia acústica, elegidas de entre las que son menos contaminantes, en condiciones técnicas y económicas viables. Pues bien, se recomienda entender por «viabilidad» no la aplicable solo a las condiciones técnicas y económicas del emisor, sino que la solución objetivamente viable lo sea para todos, es decir viabilidad también para quienes padecen el ruido».

6.^a «Que se entienda por ruido molesto aquel que no es preciso medir para constatar que es excesivo e intolerable, para lo cual basta un acta levantada por el agente de la autoridad donde así quede plasmado. Algo así como «Se percibe ruido de estas características... A juicio del agente n.º (...), que suscribe, el nivel de ruido es imperceptible/perceptible moderado/molesto/intolerable/alcanza el umbral de dolor» o similar. A continuación se clausura o precinta la actividad cautelarmente».

7.^a «Que no se dé por terminada la actuación municipal con los controles sobre las actividades ruidosas (licencia, autorización, exigencia de declaración responsable), sino que haya también controles ulteriores y verificación del mantenimiento de las circunstancias iniciales. Determinados núcleos habitados y otras zonas requieren patrullas de vigilancia o un sistema de sensores».

8.^a «La intervención municipal más inmediata y rápida suele provenir de los agentes de la policía municipal, cuya formación y preparación en labores de control de ruidos debe mejorarse. Un agente policial siempre puede, como agente de la autoridad, decidir con carácter cautelar y urgente la clausura de un establecimiento ruidoso, una vez apercibido su titular o la persona encargada del local, persona que siempre ha de estar presente en un establecimiento abierto y en funcionamiento».

Agradeceré la remisión a esta Institución de la preceptiva respuesta, en que ponga de manifiesto la aceptación de estas recomendaciones o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarlas, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 91/2012, de 30 de agosto, formulada a la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior, para que se impartan instrucciones al puesto fronterizo de Barajas, con el fin de que no se autoricen entrevistas de solicitantes de protección internacional con funcionarios de su representación consular en España (12003180). Aceptada.

Mediante la presente, acusamos recibo al escrito remitido por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras (s/ref...), en relación con la queja formulada por doña (...), letrada de CEAR, referida a la entrevista privada mantenida por un funcionario del Consulado marroquí con doña (...), solicitante de asilo en dependencias del puesto fronterizo de Barajas-Madrid.

Según se desprende de su comunicación, la propia interesada, de nacionalidad marroquí, solicitó que se contactara con el Consulado de su país, tras ser informada de que se había desestimado el recurso contencioso-administrativo formulado contra la denegación del reexamen de su solicitud de protección internacional y que, en consecuencia, iba a ser retornada a Moscú (Rusia), lugar del que procedía.

Se indica, asimismo, que la solicitud de la interesada fue trasladada al Consulado marroquí, que designó a un funcionario para que mantuviera una entrevista privada con la interesada. También se comunica que ésta no manifestó en ningún momento disconformidad con tal entrevista ni con su contenido, una vez realizada. Finalmente, se asegura que los funcionarios policiales españoles no informaron al funcionario marroquí de que la interesada había solicitado protección internacional en España.

Pese a ello, se estima relevante manifestar lo siguiente:

1) El hecho de que la interesada solicitara que se contactara con su Consulado, tras conocer el sentido desfavorable de su demanda de asilo y su inminente retorno no implicaba necesariamente que estuviera de acuerdo en celebrar una entrevista en privado con un funcionario consular. Por otra parte, el desacuerdo de la interesada con la realización de la entrevista y con el contenido de la misma fue expresamente manifestado ante los letrados de la organización no gubernamental que le prestaba asesoramiento. En concreto, la señora (...) manifestó claramente que durante la entrevista se sintió intimidada, por lo que no parece razonable dudar de ello. Por otro lado, tras conocer el contenido de la entrevista, resulta comprensible que produjera tales efectos en la interesada. La cuestión de si la interesada ha reflejado correctamente el contenido de la entrevista, tampoco puede ser contrastada, dado que, al tratarse de una entrevista privada, ninguna persona puede corroborar o contradecir las manifestaciones de la solicitante de asilo.

2) Según el informe, la decisión de celebrar la entrevista en privado fue adoptada de forma unilateral por el Consulado de Marruecos, sin que, al parecer, tal decisión fuera cuestionada por los funcionarios policiales españoles. No consta, sin embargo, que la interesada fuera consultada con anterioridad a la celebración de la entrevista para conocer si estaba de acuerdo con la misma y con las condiciones de privacidad impuestas por el Consulado marroquí.

Como V. I. conoce, el artículo 22 de la Directiva 2000/85/CE, de 1 de diciembre, establece que a efectos del examen de los casos individuales, los Estados miembros:

«a) No revelarán directamente la información relativa a las solicitudes individuales de asilo, o relativa a que se ha presentado una solicitud, a los presuntos agentes de persecución del solicitante.

b) Obtendrán cualquier información de los presuntos agentes de la persecución de tal forma que no se les informe directamente de que el solicitante en cuestión ha presentado una solicitud, ni que se ponga en peligro la integridad física del solicitante ni de las personas a su cargo, ni la libertad ni la seguridad de sus familiares que aún viven en el país de origen».

Asimismo, el artículo 41 de la citada directiva establece que los Estados miembros asegurarán que las autoridades encargadas de la aplicación de la directiva estén obligadas por el principio de confidencialidad, definido en el Derecho nacional, en relación con la información que obtengan en el curso de su trabajo.

Por su parte, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, que incorpora la directiva mencionada, según establece su preámbulo, dispone en su artículo 16, apartado 4: «Toda información relativa al procedimiento, incluido el hecho de la presentación de la solicitud, tendrá carácter confidencial».

Del informe remitido se desprende que la entrevista tuvo lugar cuando ya había finalizado el procedimiento de asilo. No obstante, a juicio de esta Institución, el principio de confidencialidad debe ser respetado incluso en estos supuestos para garantizar la seguridad del solicitante de protección internacional. Los preceptos antes aludidos pretenden proteger al solicitante de la reacción de su propio país de origen, que puede entender como un desprestigio ante otros Estados el hecho de que sus nacionales soliciten asilo, lo que implica necesariamente que el solicitante muestra absoluta desconfianza ante la protección que le puede dar su propio país. Debe recordarse que la inadmisión de estas solicitudes implica que o bien el solicitante no cumple los requisitos exigidos para obtener la protección internacional o bien no ha podido acreditar que los reúne.

En estas circunstancias se debe extremar la cautela, con el fin de evitar perjuicios a los interesados.

Así pues, entendemos que en el presente caso se debería haber informado a la interesada de las condiciones fijadas por el Consulado marroquí, con el fin de que manifestara su acuerdo o desacuerdo respecto a la entrevista, y en el supuesto de que se aceptara celebrar la misma, deberían haber estado presentes el letrado de la interesada y un traductor. Todo ello con el fin de garantizar la confidencialidad propia del derecho de asilo y evitar que durante las entrevistas el solicitante de asilo pueda verse sometido a presiones indeseables o sentirse intimidado.

Por todo lo anterior, esta Institución, en atención a lo establecido en el artículo 30.1 de nuestra ley orgánica reguladora, ha estimado procedente formular a V. I. la siguiente recomendación:

«Que se impartan instrucciones al puesto fronterizo para que no se autoricen entrevistas de solicitantes de protección internacional (aun cuando se haya denegado o inadmitido su solicitud) con funcionarios de su representación consular en España, con excepción de aquellos supuestos en los que los interesados dejen constancia por escrito de su consentimiento para la realización de dichas entrevistas y, en todo caso, deberán realizarse en presencia de letrado y traductor, con el fin de garantizar la confidencialidad del procedimiento de asilo y la seguridad de los demandantes de protección internacional.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. I. y en espera de la preceptiva respuesta.

Recomendación 92/2012, de 4 de septiembre, formulada a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), sobre la actuación municipal en las actividades molestas (12022734). Aceptada.

Como complemento de las comunicaciones sobre la posibilidad de realizar una campaña contra el ruido (nuestra referencia: 11022915) y sobre ruido en las ciudades (nuestra referencia: 12022730), considero conveniente dirigirme a esa Federación para formular unas recomendaciones generales en la actuación administrativa, generalmente municipal, sobre actividades molestas. Estas propuestas, como las anteriores, derivan también de las conclusiones obtenidas en las investigaciones realizadas por esta Institución en los últimos años sobre establecimientos donde se realizan o tienen lugar actos insalubres o peligrosos.

En la tendencia a suprimir obstáculos al desarrollo económico se encuentra la reciente eliminación de la licencia previa a la apertura de establecimientos comerciales, en principio de los menos molestos. La nueva regla proviene del Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo (BOE del 26), de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. Con esto se sustituye la intervención o control previo

mediante licencia de apertura o de actividad por una «declaración responsable y comunicación previa» para las actividades «que no necesitaban someterse al régimen de protección ambiental», salvo que afecten al patrimonio histórico-artístico o al dominio público. Ello ha de suponer una más rápida puesta en marcha de los establecimientos inocuos, es decir, una mejora en la gestión de las actividades en principio no molestas.

Pero al facilitar la implantación de establecimientos comerciales, la nueva legislación no exime de responsabilidad ambiental a los agentes (administraciones públicas, promotores de actividad), sino que simplemente modifica la forma de exigirla.

Por ello, esta Institución seguirá, como hasta ahora, supervisando el grado de cumplimiento de las normas sobre responsabilidad ambiental, que en ningún caso han quedado modificadas por la citada disposición de urgencia. La responsabilidad ambiental surge de la producción de daños y perjuicios al entorno y a las personas afectadas, sea con régimen de licencia previa o sin ella. Sigue pues en vigor y sin cambios la prohibición de molestar al vecino y la obligación de que quien promueve una obra o actividad prevea sus efectos y corrija los perjuicios que ocasione.

Por lo anterior, y conforme a los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, considero conveniente dirigir las siguientes recomendaciones a esa Federación Española de Municipios y Provincias, para que conforme a sus funciones tenga a bien pronunciarse al respecto y, ulteriormente, trasladarlas a las entidades locales, tanto municipales como provinciales:

1. «Debe tenerse en cuenta que la nueva legislación de exención de necesidad de licencia previa, si bien es un paso decisivo en la eliminación de trámites para la obtención de licencias, no debe considerarse como exención de responsabilidad ambiental. Las nuevas disposiciones eliminan trámites, pero no garantías».

2. «Debe valorarse siempre la posibilidad de implantación de actividades en principio inocuas que después resultan molestas, insalubres, nocivas y peligrosas».

3. «Debe valorarse, en la declaración responsable sustitutoria de la licencia previa, y conforme al Derecho europeo, la calidad técnica de esa declaración, sin tolerancia ni amparo de declaraciones meramente formales, inconsistentes o directamente contrarias a la ordenación de usos del suelo o a las reglas sobre límites máximos de contaminación».

4. «Debe interpretarse la nueva legislación como exención de licencia previa a los promotores de actividades comerciales inocuas; pero no como exención del control por los ayuntamientos de supervisar, a posteriori, el efectivo y real cumplimiento de las normas ambientales, que no han quedado modificadas ni derogadas por las nuevas disposiciones liberalizadoras».

5. «Debe seguirse interpretando, conforme a nuestra tradición jurídica, que la responsabilidad ambiental no surge de la asunción por cada uno de un umbral máximo por encima del cual ya no se es responsable, sino que surge de la producción de daños y perjuicios al entorno y a las personas, independientemente del régimen de licencia previa o de declaración responsable. Y que sigue en vigor y sin cambios la prohibición de molestar al vecino y la obligación de que quien promueve una obra o actividad ha de prever sus efectos y corregir e indemnizar los perjuicios».

6. «Debe entenderse que la compatibilidad entre ambiente adecuado y desarrollo económico (desarrollo sostenible) solo es auténtica compatibilidad si las actividades molestas no predominan sobre la protección ambiental. No existe el «derecho a producir daños ambientales».

7. «El principio de proporcionalidad de una decisión municipal sobre medidas urgentes, cautelares y correctoras en actividades molestas, o sobre la imposición de multas e indemnizaciones, debe aplicarse también respecto de los afectados por las molestias».

Agradeceré la remisión a esta Institución de la preceptiva respuesta, en que ponga de manifiesto la aceptación de estas recomendaciones o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarlas, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 93/2012, de 14 de septiembre, formulada a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa del Ministerio de Economía y Competitividad, sobre la ampliación de la vigencia y ámbito de aplicación de la Línea Ico-Moratoria Hipotecaria (09009222). Rechazada.

Esta Institución viene recomendando desde hace tiempo la necesidad de ampliar la Línea Ico-Moratoria Hipotecaria y el ámbito de aplicación, dado que la vigencia de la citada línea ya finalizó, teniendo en

cuenta el preocupante crecimiento del desempleo y de las ejecuciones hipotecarias, así como la baja utilización de los recursos financieros inicialmente estimados para esta vía de financiación.

Hasta el presente las modificaciones aprobadas mediante el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, que tratan de proteger a las personas hipotecadas que ven ejecutada su vivienda, han sido la elevación del salario inembargable, que se eleva hasta el 150 por ciento del SMI y un 30 por ciento adicional por cada familiar de su núcleo que no perciba ingresos superiores a dicho SMI; el importe de la adjudicación al acreedor del inmueble embargado, que se realizará por un precio nunca inferior al 60 por ciento del valor de tasación, y la reducción del importe del depósito para concurrir a subasta, que se reduce hasta un 20 por ciento.

Esta Institución considera que estas medidas no son suficientes porque, si bien se reduce la cantidad que continúen debiendo los clientes a los bancos, el problema subsiste, ya que el 40% de la deuda más las costas judiciales que son elevadas han de asumirlas las familias ejecutadas, condenando a la pobreza y a la exclusión social a millones de personas, ante la elevada tasa de desempleo que se sitúa en casi cinco millones de personas.

Por otra parte, esta precaria situación tendrá un coste económico y social para el Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, dado que estos ciudadanos y sus familias tienen que cubrir sus necesidades básicas para subsistir dignamente.

Según la información estadística ofrecida por el Consejo General del Poder Judicial, el número de ejecuciones hipotecarias por años ha sido el siguiente:

Año 2007, 25.943.

Año 2008, 56.686.

Año 2009, 93.319.

Año 2010, 93.636.

En el primer semestre de 2011 se presentaron ante los juzgados más de 32.000 procesos de desahucio y, en el tercer trimestre, los juzgados ingresaron 14.894 ejecuciones.

De dichos datos se infiere el elevado incremento de las ejecuciones hipotecarias cada año desde que se inició la crisis en el año 2007.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, se procede a formular de nuevo a esa Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa la recomendación remitida en su día a la anterior Secretaría de Estado de Economía.

«Que se valore la oportunidad de ampliar la vigencia y el ámbito de aplicación de la Línea Ico-Moratoria Hipotecaria, para paliar las consecuencias de esta situación tan negativa para las familias y los ciudadanos, evitando asimismo el aumento de la exclusión social.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución de la preceptiva información, en la que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 94/2012, de 19 de septiembre, formulada a la Fiscalía General del Estado, para crear mecanismos de coordinación entre las fiscalías provinciales y las entidades autonómicas de protección de menores, aplicables cuando los menores tutelados víctimas de trata tengan la condición de testigos protegidos (12027065). Pendiente.

Esta Institución ha elaborado el informe monográfico La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles, que ha sido remitido a las Cortes Generales, cuya copia íntegra me complace enviarle.

En virtud de las consideraciones que en el informe se contienen en detalle, de acuerdo con lo previsto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, formulo a V. E. las siguientes recomendaciones:

1. «Impulsar la creación de mecanismos de coordinación y seguimiento entre las fiscalías provinciales y las entidades autonómicas de protección de menores en aquellos supuestos en los que los menores

tutelados víctimas de trata se encuentren incurso en procedimientos penales como testigos protegidos. Los citados mecanismos deberán tener como objetivo principal la protección efectiva del menor durante la tramitación del procedimiento penal, evitando su revictimización y arbitrando los medios necesarios para que la adopción de cualquier medida tenga en cuenta su interés superior».

2. «Al detectar menores de edad indocumentados, acompañados o no de adultos, en los intentos de entrada irregular de embarcaciones por puestos no habilitados en territorio español, activar un protocolo que deberá contemplar medidas inmediatas de identificación policial de cada uno de los menores, con indicación en su caso del vínculo de filiación del adulto que lo acompañe. Asimismo, se deberán poner en inmediato conocimiento del Ministerio Fiscal y de la entidad de protección de menores los datos del menor y del adulto, así como el lugar donde serán trasladados. Una vez derivados al centro de acogida humanitaria, la entidad de protección de menores con competencia en esa provincia, bajo la supervisión del fiscal, deberá iniciar un expediente de riesgo del menor hasta tanto: se acrediten los vínculos de filiación con el adulto que le acompaña; que el nacimiento del menor se encuentra inscrito en un registro, instando en su caso la inscripción de su nacimiento; así como la adopción de todas aquellas medidas necesarias en su interés».

En la seguridad de que estas recomendaciones serán objeto de atención por parte de V. E., y a la espera de la preceptiva respuesta sobre la aceptación o no de las mismas.

Recomendación 95/2012, de 19 de septiembre, formulada a la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, para que se cree una base de datos con los menores de edad indocumentados e interceptados por la policía al intentar acceder irregularmente a territorio nacional (12027192). Aceptada.

Esta Institución ha elaborado el informe monográfico La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles, que ha sido remitido a las Cortes Generales, cuya copia íntegra me complace enviarle.

En virtud de las consideraciones que en el informe se contienen en detalle, de acuerdo con lo previsto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, formulo a V. E. las siguientes recomendaciones:

1. «Establecer una base de datos específica en la que deberán ser registrados todos aquellos menores de edad indocumentados que sean interceptados por la policía al intentar acceder de manera irregular a territorio nacional, y adoptar, en su caso, con la autorización del Ministerio Fiscal, las medidas necesarias para comprobar el vínculo de filiación con los adultos que los acompañan».

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

3. «Incrementar los esfuerzos para la inclusión, entre los objetivos operativos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con competencias en el control de fronteras, de la persecución del delito de trata de personas; con especial atención a las potenciales víctimas que sean interceptadas con ocasión de su entrada a territorio nacional y la persecución de los autores, con independencia de que éstos no se encuentren en España, reforzando para ello la cooperación policial internacional».

4. «Revisar el procedimiento establecido para el ofrecimiento del período de restablecimiento y reflexión, a la vista de los resultados obtenidos, y valorar la necesidad de incluir la intervención de organizaciones especializadas, de reconocida solvencia, en el proceso de identificación de las víctimas de trata. Estudiar el diferenciar dos fases dentro del procedimiento: una primera en la que el objetivo fundamental se centre en facilitar los medios necesarios para que la potencial víctima de trata se restablezca; y, sólo cuando se haya conseguido este primer objetivo, una segunda fase en la que la víctima deberá decidir si desea cooperar con las autoridades».

5. «Incrementar los módulos de formación acerca de la trata de personas dirigidos a los funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, teniendo en cuenta un enfoque multidisciplinar».

6. «Establecer los mecanismos necesarios a fin de mejorar la calidad de los datos sobre víctimas de trata de personas ofrecidos por el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado».

7. «Reforzar los protocolos de coordinación existentes entre las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil, así como con las policías autonómicas con competencias en la investigación de

delitos de trata de personas, a fin de subsanar las deficiencias detectadas en aquellos supuestos en los que existan víctimas de trata, nacionales de terceros Estados en situación documental irregular».

En la seguridad de que estas recomendaciones serán objeto de su atención, y a la espera de la preceptiva respuesta sobre la aceptación o no de las mismas.

Recomendación 96/2012, de 19 de septiembre, formulada a la Subsecretaría del Ministerio del Interior, para la revisión de los criterios de la Oficina de Asilo y Refugio en las solicitudes de protección internacional en las que el ACNUR manifieste indicios de que el interesado sea víctima de trata o en las que el interesado alegue dicha condición (12027194). Pendiente.

Esta Institución ha elaborado el informe monográfico *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*, que ha sido remitido a las Cortes Generales, cuya copia íntegra me complace enviarle.

En virtud de las consideraciones que en el informe se contienen en detalle, de acuerdo con lo previsto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, formulo a V. I. las siguientes recomendaciones:

1. «Revisar los criterios de actuación que sigue la Oficina de Asilo y Refugio en las solicitudes de protección internacional en las que el interesado alegue la condición de víctima de trata, o en las que el ACNUR pone de manifiesto la existencia de tales indicios.»

2. «Dictar instrucciones conjuntas con la Secretaría de Estado de Seguridad, destinadas a subsanar las deficiencias de coordinación apreciadas en dos supuestos: aquellos en los que durante la sustanciación de una solicitud de protección internacional se aprecien indicios razonables de trata de personas; así como en los casos en los que, en aplicación del Reglamento (CE) 343/2003, se traslade a España a un solicitante de protección internacional potencial víctima de trata.»

En la seguridad de que estas recomendaciones serán objeto de atención por parte de V. I., y a la espera de la preceptiva respuesta sobre la aceptación o no de las mismas.

Recomendación 97/2012, de 19 de septiembre, formulada a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, para que se elabore un protocolo nacional para la detección y atención de menores víctimas de trata de personas (12027190). Aceptada.

Esta Institución ha elaborado el informe monográfico *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*, que ha sido remitido a las Cortes Generales, cuya copia íntegra me complace enviarle.

En virtud de las consideraciones que en el informe se contienen en detalle, de acuerdo con lo previsto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, formulo a V. E. la siguiente recomendación:

«En el marco de los organismos de coordinación existentes entre las comunidades autónomas y la Administración General del Estado, impulsar los trabajos para la elaboración de un protocolo nacional para la detección y atención de los menores víctimas de trata de personas que incluya, entre otras cuestiones, un catálogo común de los indicios de trata de personas adaptados a las especiales circunstancias de los menores de edad. También, establecer un procedimiento ágil que permita que, una vez detectado el menor y siempre que razones de seguridad lo aconsejen, pueda trasladarse dentro del territorio nacional al recurso residencial más adaptado a sus necesidades.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. E., y a la espera de la preceptiva respuesta sobre la aceptación o no de la misma.

Recomendación 98/2012, de 19 de septiembre, formulada al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, para que se modifique el artículo 140 del Reglamento de extranjería, a fin de desarrollar las condiciones de colaboración de las autoridades con las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro dedicadas a la acogida y protección de las víctimas de trata (12027198). Pendiente.

Esta Institución ha elaborado el informe monográfico *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*, que ha sido remitido a las Cortes Generales, cuya copia íntegra me complace enviarle.

En virtud de las consideraciones que en el informe se contienen en detalle, de acuerdo con lo previsto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, formulo a V. E. la siguiente recomendación:

«Modificar el artículo 140 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, a fin de dar cumplimiento al mandato legal del artículo 59 bis, apartado 6, y desarrollar las condiciones de colaboración de las autoridades competentes con las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro que tengan por objeto la acogida y la protección de las víctimas de trata de seres humanos.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. E., y a la espera de la preceptiva respuesta sobre la aceptación o no de la misma.

Recomendación 99/2012, de 19 de septiembre, formulada a la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, para que se dicten instrucciones relativas a la concesión de autorizaciones de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales basadas en la situación personal de las víctimas de trata (12027195). Pendiente.

Esta Institución ha elaborado el informe monográfico *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*, que ha sido remitido a las Cortes Generales, cuya copia íntegra me complace enviarle.

En virtud de las consideraciones que en el informe se contienen en detalle, de acuerdo con lo previsto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, formulo a V. I. la siguiente recomendación:

«Dictar instrucciones que desarrollen los supuestos para la tramitación y concesión de autorizaciones de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales basadas en la situación personal de la víctima. Las citadas instrucciones deberán regular la participación de las entidades especializadas que asistan a la víctima de trata, mediante la emisión de un informe acerca de su situación personal.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. I., y a la espera de la preceptiva respuesta sobre la aceptación o no de la misma.

Recomendación número 100/2012, de 19 de septiembre, formulada a la Subsecretaría del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, para que se agilice la publicación del Plan de lucha contra la trata con fines de explotación laboral y la Instrucción conjunta sobre colaboración entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en materia de vigilancia laboral, inmigración y Seguridad Social (12027197). Pendiente.

Esta Institución ha elaborado el informe monográfico *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*, que ha sido remitido a las Cortes Generales, cuya copia íntegra me complace enviarle.

En virtud de las consideraciones que en el informe se contienen en detalle, de acuerdo con lo previsto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, formulo a V. I. la siguiente recomendación:

«Agilizar los trabajos para la publicación del Plan de lucha contra la trata con fines de explotación laboral, y la Instrucción conjunta de la Secretaría de Estado de Seguridad y esa Subsecretaría, sobre colaboración entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en materia de vigilancia laboral, inmigración y Seguridad Social.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. I., y a la espera de la preceptiva respuesta sobre la aceptación o no de la misma.

Recomendación 101/2012, de 19 de septiembre, formulada a la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior, para que al detectarse menores de edad indocumentados, acompañados o no de adultos, en la entrada irregular de embarcaciones por puestos no habilitados, se active un protocolo que contemple medidas de identificación (12027064). Pendiente.

Esta Institución ha elaborado el informe monográfico *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*, que ha sido remitido a las Cortes Generales, cuya copia íntegra me complace enviarle.

En virtud de las consideraciones que en el informe se contienen en detalle, de acuerdo con lo previsto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, formulo a V. I. la siguiente recomendación:

«Que, al detectar menores de edad indocumentados, acompañados o no de adultos, en los intentos de entrada irregular de embarcaciones por puestos no habilitados en territorio español, activar un protocolo que deberá contemplar medidas inmediatas de identificación policial de cada uno de los menores, con indicación en su caso del vínculo de filiación del adulto que lo acompañe. Asimismo, se deberán poner en inmediato conocimiento del Ministerio Fiscal y de la entidad de protección de menores los datos del menor y del adulto, así como el lugar donde serán trasladados. Una vez derivados al centro de acogida humanitaria, la entidad de protección de menores con competencia en esa provincia, bajo la supervisión del fiscal, deberá iniciar un expediente de riesgo del menor hasta tanto: se acrediten los vínculos de filiación con el adulto que le acompaña; que el nacimiento del menor se encuentra inscrito en un registro, instando en su caso la inscripción de su nacimiento; así como la adopción de todas aquellas medidas necesarias en su interés.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de su atención, y a la espera de la preceptiva respuesta sobre la aceptación o no de la misma.

Recomendaciones 102/2012 a 120/2012, de 19 de septiembre, formuladas a distintas consejerías de Comunidades y Ciudades Autónomas y recomendación 121/2012, de 21 de septiembre, formulada al Instituto Nacional del Consumo, para que se elabore un protocolo nacional para la detección y atención de menores víctimas de trata de personas que contemple indicios de este delito adaptados a las circunstancias de los menores de edad, para que se establezca un procedimiento ágil para su traslado a recursos residenciales adaptados a sus necesidades y para impulsar la creación de mecanismos de coordinación entre las fiscalías provinciales y las entidades autonómicas de protección de menores cuando estos sean testigos protegidos, con el fin de que su protección sea efectiva durante la tramitación del procedimiento penal.

Recomendación número 102/2012, de 19 de septiembre, formulada a la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía (12027188). Pendiente.

Recomendación número 103/2012, de 19 de septiembre, formulada al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia de la Comunidad Autónoma de Aragón (12027187). Pendiente.

Recomendación número 104/2012, de 19 de septiembre, formulada a la Consejería de Bienestar Social y Vivienda del Principado de Asturias (12027186). Pendiente.

Recomendación número 105/2012, de 19 de septiembre, formulada a la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda de la Comunidad Autónoma de Canarias (12027183). Pendiente.

Recomendación número 106/2012, de 19 de septiembre, formulada a la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de Cantabria (12027181). Pendiente.

Recomendación número 107/2012, de 19 de septiembre, formulada a la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (12027177). Pendiente.

Recomendación número 108/2012, de 19 de septiembre, formulada a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Comunidad de Castilla y León (12027175). Aceptada.

Recomendación número 109/2012, de 19 de septiembre, formulada al Departamento de Bienestar Social y Familia de la Comunidad Autónoma de Cataluña (12027173). Pendiente.

Recomendación número 110/2012, de 19 de septiembre, formulada a la Consejería de Salud y Política Social de la Comunidad Autónoma de Extremadura (12027169). Pendiente.

Recomendación número 111/2012, de 19 de septiembre, formulada a la Consejería de Trabajo y Bienestar de la Comunidad Autónoma de Galicia (12027168). Pendiente.

Recomendación número 112/2012, de 19 de septiembre, formulada a la Consejería de Salud, Familia y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (12027184). Aceptada.

Recomendación número 113/2012, de 19 de septiembre, formulada a la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid (12027165). Aceptada.

Recomendación número 114/2012, de 19 de septiembre, formulada a la Consejería de Sanidad y Política Social de la Región de Murcia (12027164). Pendiente.

Recomendación número 115/2012, de 19 de septiembre, formulada a la Consejería de Salud y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja (12027069). Aceptada.

Recomendación número 116/2012, de 19 de septiembre, formulada al Departamento de Empleo y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco (12027066). Pendiente.

Recomendación número 117/2012, de 19 de septiembre, formulada a la Consejería de Justicia y Bienestar Social de la Comunitat Valenciana (12027172). Aceptada.

Recomendación número 118/2012, de 19 de septiembre, formulada a la Consejería de Asuntos Sociales de la Ciudad Autónoma de Ceuta (12027068). Pendiente.

Recomendación número 119/2012, de 19 de septiembre, formulada a la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma de Melilla (12027067). Aceptada.

Recomendación número 120/2012, de 19 de septiembre, formulada al Departamento de Políticas Sociales de la Comunidad Foral de Navarra (12027162). Pendiente.

Esta Institución ha elaborado el informe monográfico *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*, que ha sido remitido a las Cortes Generales, cuya copia íntegra me complace enviarle.

En virtud de las consideraciones que en el informe se contienen en detalle, de acuerdo con lo previsto en el artículo 30.1 de la ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, formulo a V. E. las siguientes recomendaciones:

1. «En el marco de los organismos de coordinación existentes entre las comunidades autónomas y la Administración General del Estado, impulsar los trabajos para la elaboración de un protocolo nacional para la detección y atención de los menores víctimas de trata de personas que incluya, entre otras cuestiones, un catálogo común de los indicios de trata de personas adaptados a las especiales circunstancias de los menores de edad. También, establecer un procedimiento ágil que permita que, una vez detectado el menor y siempre que razones de seguridad lo aconsejen, pueda trasladarse dentro del territorio nacional al recurso residencial más adaptado a sus necesidades.»

2. «Impulsar la creación de mecanismos de coordinación y seguimiento entre las fiscalías provinciales y las entidades autonómicas de protección de menores en aquellos supuestos en los que los menores tutelados víctimas de trata se encuentren incurso en procedimientos penales como testigos protegidos. Los citados mecanismos deberán tener como objetivo principal la protección efectiva del menor durante la tramitación del procedimiento penal, evitando su revictimización y arbitrando los medios necesarios para que la adopción de cualquier medida tenga en cuenta su interés superior.»

3. «Al detectar menores de edad indocumentados, acompañados o no de adultos, en los intentos de entrada irregular de embarcaciones por puestos no habilitados en las costas andaluzas, activar un protocolo que deberá contemplar medidas inmediatas de identificación policial de cada uno de los menores, con indicación en su caso del vínculo de filiación del adulto que lo acompañe. Asimismo, se deberán poner en inmediato conocimiento del Ministerio Fiscal y de la entidad de protección de menores los datos del menor y del adulto, así como el lugar donde serán trasladados. Una vez derivados al centro de acogida humanitaria, la entidad de protección de menores con competencia en esa provincia, bajo la supervisión del Fiscal, deberá iniciar un expediente de riesgo del menor hasta tanto: se acrediten los vínculos de filiación con el adulto que le acompaña; que el nacimiento del menor se encuentra inscrito en un registro, instando en su caso la inscripción de su nacimiento; así como la adopción de todas aquellas medidas necesarias en su interés.»

En la seguridad de que estas recomendaciones serán objeto de su atención, y a la espera de la preceptiva respuesta sobre la aceptación o no de las mismas.

Recomendación 121/2012, de 21 de septiembre, formulada al Instituto Nacional del Consumo, sobre el ejercicio de su legitimación para formular la acción judicial de cesación para declarar nula, por abusiva, la cláusula del contrato de transporte de una compañía aérea que autoriza a no reembolsar al pasajero el importe de un billete no utilizado cuando no se ha realizado el otro trayecto contratado (12003440). Aceptada.

Hemos recibido su escrito de 27 de junio de 2012, n.º registro salida (...), en relación con la queja n.º 12003440, formulada por don (...), en el que indican que algunas resoluciones judiciales han declarado abusiva la cláusula de los contratos de la compañía de transporte aéreo Iberia Líneas Aéreas de España, S. A., que le permite, en ofertas de viajes de ida y vuelta, cancelar el trayecto no realizado. En cuanto a la acción de cesación, que permitiría una declaración judicial de nulidad de la cláusula con carácter general, se refieren únicamente a la competencia de las comunidades autónomas para su ejercicio, de acuerdo con el artículo 46 y siguientes del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

Esas manifestaciones constan realizadas también en la investigación de esta Institución de la queja n.º 11003716, por la cláusula de los contratos de la compañía aérea Ryanair que obliga al pasajero a pagar una cantidad si no lleva impresa la tarjeta de embarque, la cual se había declarado abusiva en un proceso judicial. Se recordó al Instituto Nacional de Consumo su competencia para ejercer la acción de cesación ante cláusulas generales consideradas abusivas, y que según el artículo 12 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia.

Contestaron que se habían planteado el ejercicio de la citada acción judicial, pero no sería formulada tras la Sentencia de 5 de octubre de 2011 de la Audiencia Provincial de Barcelona, que había declarado no abusiva la cláusula en cuestión.

En la investigación actual las diversas sentencias dictadas coinciden en considerar abusiva la cláusula de Iberia Líneas Aéreas de España, S. A., mediante la que se deniega al viajero el reembolso de un billete no utilizado cuando no ha realizado el otro trayecto contratado y el Comité Económico y Social Europeo ha propuesto una reforma del Reglamento (CE) 261/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, mediante la que se prohíba tal práctica de las compañías aéreas.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procede formular la siguiente recomendación:

«Dado que se ha declarado judicialmente, a instancia de particulares, el carácter abusivo de la cláusula establecida en los contratos de transporte de viajeros por la compañía aérea Iberia Líneas Aéreas de España, S. A., que le autoriza a cancelar un trayecto cuando no se ha utilizado el otro en una oferta de viaje de ida y vuelta, se recomienda la adopción de cuantas medidas estimen oportunas en defensa de los derechos de los consumidores y usuarios del transporte aéreo, de manera que no se vean obligados a contratarlo con la obligación mencionada.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

Recomendación 122/2012, de 26 de septiembre, formulada a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Competitividad, sobre los seguros de vida y de desempleo vinculados a los préstamos hipotecarios (11021077). Pendiente.

Esta Institución inició una investigación de oficio ante el Banco de España y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, sobre la exigencia de las entidades bancarias, como requisito fundamental para la concesión de un préstamo hipotecario, de la suscripción de un seguro de vida o de desempleo con sus propias compañías aseguradoras a los clientes.

Los ciudadanos, al quedarse sin empleo, han solicitado a las compañías la aplicación de la cobertura de dicha contingencia, siéndoles denegada alegando que no tienen derecho a la indemnización por carecer de contrato indefinido, que constituye un requisito imprescindible en la póliza. Las primas de dicha póliza son elevadas al estar calculadas en función del préstamo concedido o de las cuotas mensuales.

Las entidades bancarias conocen la situación laboral de sus clientes, puesto que entre la documentación necesaria para conceder los préstamos hipotecarios se encuentra el contrato de trabajo o similar, saben antes de obligar a suscribir las pólizas de seguro que no se cumple el requisito fundamental para desplegar la cobertura, el contrato laboral indefinido, lo que provoca la ausencia de interés asegurable.

A los funcionarios y militares las entidades bancarias también les han obligado a suscribir un seguro de vida y de desempleo vinculado al préstamo hipotecario, a sabiendas de que no es probable que se queden sin trabajo. En el caso de los militares al tener un empleo de riesgo se les excluye de la cobertura de fallecimiento del seguro de vida.

Los clientes al conocer que no existe la posibilidad de cubrir la contingencia de desempleo, y la de fallecimiento en el caso de los militares, consideran que no ha existido una información clara, ajustada y transparente por parte de las entidades bancarias, por la falta de interés asegurable. Por lo que proceden a solicitar a las compañías de seguros la anulación de la póliza y la devolución de las primas abonadas, solicitud que es rechazada, produciéndose un enriquecimiento injusto de las compañías aseguradoras que pertenecen a las mismas entidades bancarias, que no han corrido riesgo alguno.

Las entidades crediticias han incrementado sus ingresos a través de sus entidades aseguradoras con la imposición de la contratación de los seguros. El poder negociador de los clientes bancarios es limitado o prácticamente nulo frente a las entidades bancarias, por lo que se han visto y se verán abocados a aceptar las condiciones que proponen las entidades si quieren acceder a los préstamos aunque tengan consecuencias negativas, o rechazarlo por no poder hacer frente al pago, al ser la parte más débil de la relación contractual.

Estas razones han llevado a esta Institución a recomendar a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones y al Banco de España:

«Que valore la necesidad de establecer restricciones a esta práctica generalizada de las entidades bancarias, de imponer la contratación de productos vinculados a los préstamos, como los seguros, y que se observe una mayor diligencia por parte de las compañías aseguradoras a la hora de redactar las pólizas, así como que se extremen las cautelas en la interpretación que se efectúa de estas pólizas, ya que está claro que los ciudadanos no han prestado su consentimiento libre e informado.»

El Banco de España en respuesta a las recomendaciones señala que nada impide que una entidad pueda ofrecer la suscripción de un préstamo en determinadas condiciones si el prestatario cumple uno o varios requisitos adicionales, como puede ser la contratación de un seguro de unas determinadas características. Pero se exige a las entidades el cumplimiento de unas obligaciones y, entre ellas, las de información al cliente que, en el concreto ámbito de los contratos vinculados, la Orden EHA/2899/2011 pretende reforzar.

El citado organismo ha venido estableciendo criterios de buenas prácticas en la comercialización de estos productos, que imponen a las entidades de crédito la necesaria armonización de sus intereses con los de su cliente, procurando que el producto de aseguramiento comercializado se adapte a las circunstancias y características del prestatario a la vez que sirva de cobertura para la propia entidad.

Esta Institución considera que no se ha procedido con rotundidad frente al incumplimiento de las buenas prácticas y se ha permanecido impasible ante el abuso de las entidades bancarias frente a los clientes que no dieron su consentimiento voluntario a la suscripción de los seguros, y que, además, estos seguros no se adaptaban a las circunstancias y características del prestatario.

La Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones ha aceptado nuestras recomendaciones, informando que la Ley de contrato de seguro se encuentra en un procedimiento de reforma, que se aprovechará para introducir medidas para dotar de mayor transparencia a los contratos con el objeto de hacer más comprensible el contenido de la póliza, aclarar ciertas contradicciones y conformar un proceso contractual equitativo, con la finalidad de reforzar la protección de los asegurados.

En lo que respecta a la Recomendación sobre la necesidad de establecer restricciones a la práctica de las entidades bancarias de imponer en la contratación de los seguros de protección de préstamos, comunica que han dado traslado de nuestro escrito a esa Secretaría General del Tesoro y Política

Financiera, órgano competente en materia de regulación de entidades de crédito, así como a la Asociación Empresarial del Seguro (UNESPA) para su conocimiento y valoración.

Le solicitamos información sobre el problema planteado, en la que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 123/2012, de 2 de octubre, formulada a la Entidad Pública Empresarial Renfe-Operadora del Ministerio de Fomento, sobre los requisitos para la obtención de la tarjeta dorada para jubilados de clases pasivas (12008324). Aceptada.

Se ha recibido su escrito de 6 de julio de 2012, salida 333, en relación con la queja número 12008324, formulada por don (...), indicando que este no cumple los requisitos de la oferta comercial «tarjeta dorada», pues justifica una minusvalía en grado del 33 por ciento, conforme a la Ley 51/2003, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, en lugar del 65 por ciento, y porque en el documento adjunto a la solicitud sólo consta inutilidad permanente para el servicio y no incapacidad permanente total.

Al recibir la queja del interesado se apreció con claridad el requisito de minusvalía de la oferta comercial, pero no el relativo a que los pensionistas de clases pasivas o retirados militares deban encontrarse en situación de incapacidad física o psíquica permanente total, pues el artículo 28, apartado 2.b) del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Clases Pasivas, no establece una clasificación de la incapacidad como en el régimen general de la Seguridad Social, pues solo existe la incapacidad total y no la absoluta, ni la gran invalidez.

Siendo así, no procedería denegar la solicitud de pensionistas de clases pasivas y retirados militares sin haber dado la oportunidad de demostrar una incapacidad física o psíquica permanente total (además de las otras situaciones) conforme al régimen general de la Seguridad Social.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procede formular a Renfe-Operadora la siguiente recomendación:

«En la resolución de solicitudes de la denominada «tarjeta dorada» por parte del personal jubilado de clases pasivas o retirados militares, al valorar el requisito de encontrarse en situación de incapacidad física o psíquica permanente total, se ha de tener en cuenta que en el artículo 28.2.b) y c) del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, que aprueba el texto refundido de la Ley de Clases Pasivas, se regula la incapacidad permanente para el servicio o inutilidad sin establecer los grados de invalidez permanente contemplados en el artículo 137 de la Ley General de la Seguridad Social, aprobada por el texto refundido de 20 de julio de 1994.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 124/2012, de 2 de octubre, formulada al Servicio Cántabro de Salud, para que se preste directamente, y se asuma como integrada en la cartera de servicios, la atención bucodental en los procedimientos que afecten a personas con discapacidad y que deban realizarse con anestesia general en centros hospitalarios (11019639). Pendiente.

Hemos recibido su escrito (s/ref: registro de salida número...), en relación con la queja planteada ante esta Institución por doña (...), registrada con el número arriba indicado.

En el mencionado escrito se pone de relieve, entre otros extremos, que «el niño (...) fue derivado por su odontóloga y pediatra de atención primaria al Centro de Salud Bucodental, donde se detectaron varias caries en piezas temporales, indicándose que, dadas sus características, precisaría anestesia general para su tratamiento» y que «se informó a la familia de que esta prestación no está incluida en la cartera de servicios del centro».

Esta Institución no puede compartir el criterio expuesto por ese Servicio de Salud para justificar la exclusión de una prestación que debe ser facilitada directamente por el Sistema Nacional de Salud. Y ello, con base en los razonamientos que seguidamente se expresan.

En primer lugar, porque algunas personas con discapacidad, como es el caso del citado menor, precisan tratamientos de salud bucodental que sólo se pueden llevar a cabo en centros hospitalarios, debido precisamente a la discapacidad que padecen. De ahí, se desprende que estas personas se encuentran en una situación bien distinta respecto al resto de la población en general, en cuanto al procedimiento necesario para acceder a determinadas prestaciones de salud.

En segundo término, porque el artículo 49 del texto constitucional consagra que los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de las personas con discapacidad, a quienes amparará especialmente para el disfrute de los derechos que la Constitución otorga a todos los ciudadanos. De ello, se infiere que, desde la perspectiva constitucional, las mencionadas personas no solo son acreedoras al conjunto de derechos del resto de los ciudadanos, sino que también son beneficiarias del plus de atención pública que se deriva de los principios rectores de la política social y económica por la que se deben regir los poderes públicos.

En tercer lugar, porque la no inclusión, entre las prestaciones facilitadas directamente por el sistema público sanitario, de aquellos tratamientos bucodentales que precisan las personas con discapacidad y que deben aplicarse en centros hospitalarios, puede obstaculizar, si no impedir, que estos ciudadanos accedan a prestaciones sanitarias imprescindibles para su salud.

Y, en cuarto y último lugar, porque el apartado 9.6 del anexo II del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, determina: «En el caso de personas con discapacidad que, a causa de su deficiencia, no son capaces de mantener, sin ayuda de tratamientos sedativos, el necesario autocontrol que permita una adecuada atención a su salud bucodental, para facilitarles los anteriores servicios serán remitidas a aquellos ámbitos asistenciales donde se les pueda garantizar su correcta realización».

Con fundamento en lo expuesto, y en uso de las facultades conferidas por el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, esta Institución ha acordado dirigir a V. I. la siguiente recomendación:

«Que, por el Servicio Cántabro de Salud, se valore la oportunidad de adoptar las medidas oportunas para garantizar, en su ámbito territorial, que el sistema público sanitario preste directamente la atención bucodental en los procedimientos que afecten a personas con discapacidad y que deban realizarse con anestesia general en centros hospitalarios.»

Y la siguiente sugerencia:

«Que —dado el criterio sustentado por los especialistas médicos del servicio de salud, en el sentido de que el reseñado menor precisaba anestesia general para la aplicación del tratamiento odontológico— se valore la viabilidad de dictar las instrucciones pertinentes, en orden a que el Servicio Cántabro de Salud, tras la revisión de oficio de la resolución dictada en relación con la solicitud de reintegro de gastos formulada por la señora (...), asuma directamente el coste del tratamiento financiado por la interesada y efectuado en un centro del sector privado, ante su denegación en la sanidad pública.»

Agradecemos su preceptiva respuesta, en el plazo no superior a un mes a que hace referencia el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en el sentido de si se acepta o no la recomendación y la sugerencia formuladas, así como, en caso negativo, las razones que se estimen para su no aceptación.

Recomendación 125/2012, de 11 de octubre, formulada al Ministerio de Justicia, sobre los derechos de las víctimas del terrorismo (12036015). Aceptada.

La Historia de la España contemporánea debe dejar constancia de todo un período en el que los españoles se han sentido sacudidos de manera muy grave por el terrorismo.

Durante décadas el terrorismo ha causado un profundo dolor a cientos de familias que han sufrido atentados con pérdida de vidas y secuelas para siempre. Además, miles de personas han vivido y todavía viven bajo esa amenaza por la que se han visto obligadas a cambiar sus vidas, su residencia y sus hábitos.

A la vista de que el Ministerio de Justicia va a presentar un Estatuto de la Víctima, formulo a V. E., de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, para su incorporación al mismo, las siguientes recomendaciones:

Generales:

1.ª) «Que se dote a las víctimas del terrorismo de un tratamiento específico en el Estatuto de la Víctima que tenga en cuenta la condición de las víctimas de estos delitos y desarrolle los principios de memoria, dignidad, justicia y verdad establecidos en la Ley de reconocimiento y protección integral.»

2.ª) «Que se establezca un «sistema permanente de comunicación», bien en la Dirección General de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo, bien en la Oficina de Atención a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional, con todas las víctimas del terrorismo para que estas conozcan las decisiones de ámbito general que se adoptan en materia antiterrorista y tengan voz ante las administraciones con respecto a las cuestiones que les afectan.»

3.ª) «Que el Estado ejercite todas las acciones civiles que sean posibles contra los autores de delitos de terrorismo con posterioridad a subrogarse en los derechos de las víctimas. De tal modo que los autores de los delitos asuman no solo las responsabilidades penales, sino también las civiles, teniendo en cuenta que es el Estado, y en última instancia el conjunto de la sociedad, quien ha adelantado las indemnizaciones por razones de solidaridad.»

4.ª) «Que el Estado refuerce las acciones que lleva a cabo actualmente para evitar la impunidad de los delitos de terrorismo, e impida en la medida de lo posible la prescripción; asimismo, que adopte todas las decisiones necesarias, incluso legislativas, para que no se produzca tal impunidad, teniendo en cuenta en particular el elevado número de asesinatos en los que no se han depurado responsabilidades.»

5.ª) «Que se aborde progresivamente el igualar el trato en materia de indemnizaciones a todas las víctimas del terrorismo, teniendo en cuenta la evolución de la jurisprudencia sobre la cuantía de las mismas y las dificultades existentes para que un elevado número de víctimas obtenga las reparaciones que se derivarían de una sentencia condenatoria.»

6.ª) «Que los exiliados por causa del terrorismo gocen de reconocimiento y plenitud de derechos, con particular atención a los derechos electorales que les fueron privados por la acción criminal del terrorismo.»

7.ª) «Que se refuercen las acciones que se llevan a cabo en materia de becas de estudio no universitarias y universitarias y de apoyo educativo a las víctimas del terrorismo en todos los niveles de enseñanza.»

Procesales:

8.ª) «Que las víctimas del terrorismo sean informadas con suficiente antelación de la celebración de las vistas en los procesos penales en que estuviesen concernidas, y reciban toda la ayuda necesaria para asistir a los procesos penales, si así lo desean, durante su desarrollo. En particular, no deben compartir espacios en los edificios judiciales con personas del entorno de los autores de los delitos y tendrán preferencia absoluta para asistir a la vista con respecto a otras personas.»

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

10.ª) «Que las asociaciones de víctimas del terrorismo legalmente reconocidas puedan ejercitar la acusación popular sin ninguna restricción en los procesos penales, de modo que la imposición de fianzas no limite sus posibilidades de actuación procesal.»

11.ª) «Que las víctimas del terrorismo estén exentas del pago de las costas procesales derivadas del ejercicio de acciones civiles y penales en defensa de sus derechos.»

Penitenciarias:

12.ª) «Que las víctimas del terrorismo sean informadas con precisión de la situación penitenciaria del autor del delito en cada momento mediante un procedimiento ágil y fácilmente accesible. En particular, en los supuestos de finalización de la condena, acceso al tercer grado o a la libertad condicional, que sean informadas, con suficiente antelación, de la fecha de salida de la prisión o de inicio del tercer grado de tratamiento penitenciario.»

13.^a) «Que las víctimas del terrorismo sean oídas con carácter previo a la adopción por la Administración penitenciaria de cualquier medida relativa a la clasificación del autor del delito (progresiones y regresiones de grado).»

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

Función Pública:

15.^a) «Que se adopten medidas específicas incluida la reserva de plazas en las pruebas de acceso a la función pública —en cuanto puedan ser aplicables—, de acuerdo con la línea establecida sobre derechos laborales de las víctimas del terrorismo en la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.»

16.^a) «Que se garantice un trato efectivo igualitario a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad víctimas del terrorismo en materia de honores y condecoraciones.»

En espera de la preceptiva respuesta a estas recomendaciones.

Recomendación 126/2012, de 15 de octubre, formulada a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre el devengo de la paga extra suprimida correspondiente al mes de diciembre de 2012, y sobre el destino futuro de las cantidades correspondientes a dicha supresión (12086851). Rechazada.

A lo largo de los últimos meses se han venido recibiendo en esta Institución numerosos escritos solicitando del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Además de cuestionar otros contenidos del real decreto-ley, la práctica totalidad de los escritos mencionados, que son varias decenas de miles, muestran su desacuerdo con la supresión de la paga extraordinaria así como de la paga adicional de complemento específico, o pagas adicionales equivalentes, del próximo mes de diciembre de este año, fundamentando su queja en argumentaciones diversas relativas a la desigualdad de trato entre los empleados públicos y los del sector privado y al carácter expropiatorio de la medida en tanto en cuanto en el momento de publicación del real decreto-ley ya se habría devengado total o parcialmente esta retribución.

Para la toma en consideración de estos escritos esta Institución ha tenido en cuenta la reciente doctrina del Tribunal Constitucional en relación con anteriores recortes retributivos aplicados al personal del sector público por idéntico vehículo normativo sobre los que se ha pronunciado en varios autos recientes como se recoge en el 184/2011, donde se dice:

«... procede descartar la duda de constitucionalidad planteada en cuanto a la pretendida vulneración del artículo 33 CE en cuanto que el Real Decreto-ley 8/2010 recortaría derechos económicos adquiridos de los funcionarios públicos reconocidos para toda la anualidad presupuestaria por la Ley 26/2009 de Presupuestos Generales del Estado para 2010. En efecto, como ya señalamos en el ATC 179/2011, FJ 7.c) “tal argumento carece de fundamento, por cuanto la reducción de retribuciones impuesta por el artículo 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, mediante la modificación de los artículos 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, lo es con efectos de 1 de junio de 2010 respecto de las retribuciones vigentes a 31 de mayo de 2010, esto es, afecta a derechos económicos aún no devengados por corresponder a mensualidades en las que aún no se ha prestado el servicio público y, en consecuencia, no se encuentran incorporados al patrimonio del funcionario, por lo que no cabe hablar de derechos adquiridos de los que los funcionarios hayan sido privados sin indemnización (art. 33.3 CE), ni de una regulación que afecta retroactivamente a derechos ya nacidos.”»

No puede dejar de observarse, como hacen muchos de los escritos recibidos, que el Real Decreto-ley 20/2012 se publicó en el BOE correspondiente al día 14 de julio de 2012, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, lo que plantea alguna duda respecto a si en esa fecha alguno de los derechos

económicos afectados eran tales por haberse ya consolidado o si eran meras expectativas no susceptibles de ser tomadas aquí en consideración. Las pagas extraordinarias, como afirma una reiterada doctrina jurisprudencial (por todas, Sentencia de 21 de abril de 2010 de la Sala de lo Social, Sección Primera, del Tribunal Supremo) «constituyen una manifestación del llamado salario diferido, se devengan día a día, aunque su vencimiento tiene lugar en determinados meses del año, y su importe debe equipararse al salario regularmente percibido por el trabajador, salvo que por norma convencional de carácter prioritario se establezcan exclusiones, o bien, importes específicos». La indudable naturaleza salarial de las pagas o gratificaciones extraordinarias, tanto en el ámbito del Derecho laboral (art. 31 ET) como en el ámbito de la función pública (art. 22 del Estatuto Básico del Empleado Público), han llevado a concluir a la jurisprudencia, como ya se ha mencionado, que responden al trabajo efectivamente realizado durante el período al que las mismas hagan referencia, ya sea éste anual o semestral, en razón de lo que puede variar el período de cómputo, pero que no altera la naturaleza propia de estas pagas o gratificaciones extraordinarias.

En el presente caso, el artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2012, si bien con carácter excepcional suprime la paga extraordinaria correspondiente al mes de diciembre para el personal del sector público, decisión normativa que entra en vigor el día 15 de julio de 2012 cuando, ya sea en cómputo semestral o anual, el personal afectado había prestado parte de los servicios que retribuye dicha paga. Como antes se ha visto, el Tribunal Constitucional no aceptó la alegación relativa al carácter expropiatorio de alguno de los preceptos del Real Decreto-ley 8/2010, que imponían reducciones retributivas para este personal sobre la base de que tales reducciones afectaban a retribuciones futuras y no a las ya devengadas en razón del período de tiempo trabajado, distinguiendo así lo que eran derechos adquiridos del personal y lo que eran meras expectativas, para concluir que respecto de las segundas y por su propia naturaleza no era admisible la alegación sobre el carácter expropiatorio de la medida. La aplicación de esta misma doctrina al presente caso podría apuntar hacia una solución diversa de la entonces alcanzada, con lo que ello implica, si se entendiera como parece que al menos una parte de la paga o gratificación extraordinaria suprimida correspondería a un período de trabajo que la hubiera ya devengado.

Esta conclusión podría matizarse al tomar en consideración la previsión contenida en el número 4 del artículo 2 del Real Decreto-ley, a tenor de la cual las cantidades derivadas de la supresión de la paga extraordinaria y de las pagas adicionales de complemento específico, o pagas adicionales equivalentes, habrán de destinarse en ejercicios futuros a realizar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación. Se trataría entonces no tanto de una supresión cuanto de una suspensión de la retribución diferida que ya es de por sí la paga extraordinaria, al preverse su ulterior ingreso en los planes de pensiones o contratos de seguro a que acaba de hacerse referencia.

Sin embargo, la inconcreción del precepto no permite deducir si las cantidades a ingresar serán las correspondientes a la paga extraordinaria de cada afectado por su supresión y en su favor, o si, más genéricamente, lo previsto es destinar la cuantía global ahorrada con la supresión a esas aportaciones, aunque sin correspondencia con las deducciones realizadas a cada empleado público.

Si esta última interpretación del precepto es la correcta, no quedan despejadas las dudas antes referidas ni cabe excluir tampoco taxativamente que la previsión examinada suponga una restricción o limitación de derechos con carácter retroactivo de incierta compatibilidad con el artículo 9.3 de la Constitución. Además, pueden plantearse problemas en relación con el principio de igualdad dado que no todos los empleados públicos, ni siquiera todos los funcionarios públicos, son titulares de esos fondos de pensiones o contratos de seguro colectivo en los que en algún momento compensar la pérdida económica que supone la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de este año 2012.

A todo ello hay que añadir que la previsión de la norma está sometida sin mayores concreciones «a lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera» y que se aplicará cuando proceda «en los términos y con el alcance que se determine en las correspondientes leyes de presupuestos». Como resulta de todo punto evidente, los aspectos hasta aquí reseñados ponen de manifiesto la fragilidad, la debilidad y la inconcreción de esta incierta garantía en relación con la certeza inmediata de la pérdida de la paga extraordinaria o equivalente del personal al servicio del sector público.

En este punto, y antes de tomar una decisión respecto de la procedencia o no de interponer el recurso de inconstitucionalidad solicitado, se ha tenido conocimiento de que el Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 27 de septiembre de 2012, aprobó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra

el artículo 2 del Real Decreto-ley donde se prevé la supresión de la paga, además de contra otros preceptos de la norma, si bien estos últimos por razones estrictamente competenciales. Al respecto, debe recordarse que desde el comienzo de sus actividades y sin perjuicio de su libertad de acción en cada supuesto planteado, el Defensor del Pueblo, de acuerdo con la Junta de Coordinación y Régimen Interior, ha venido manteniendo el criterio general de no ejercitar la legitimación que le confiere el artículo 162.1.a) de la Constitución española, el artículo 32.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, y el artículo 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, cuando la acción sea iniciada por cualquiera de los restantes sujetos legitimados para ello. Este criterio, al margen de evidentes razones de economía procesal, tiene relación directa con la preservación de la neutralidad política que debe caracterizar la actuación del Defensor del Pueblo. El rango constitucional de la Institución, su carácter de Comisionado parlamentario y la autoridad moral de la que gozan sus resoluciones, parecen aconsejar la inhibición del Defensor del Pueblo, en cualquier pugna procesal en la que su intervención no resulte imprescindible para cumplir adecuadamente su misión de garantizar los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos.

Lo anterior no implica que el Defensor del Pueblo deje de tomar en consideración las quejas recibidas y menos aún teniendo en cuenta las dudas que suscita la regulación contenida en el Real Decreto-ley y que antes han quedado expresadas. Dudas estas que, por otra parte, llevan a considerar que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los ciudadanos, lo que autoriza a esta Institución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 28.2 de su Ley Orgánica reguladora, a sugerir su modificación.

En concreto, la previsión contenida en el número 4 del artículo 2.º sobre el destino futuro de las cantidades derivadas de la supresión de la paga extraordinaria o pagas equivalentes es susceptible de generar un trato desigual entre aquellos empleados públicos que disponen de planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación y los que no disponen de los mismos. Por otra parte, está justificada la duda respecto a la posible existencia de derechos adquiridos en función del trabajo ya realizado y que debe ser retribuido cuando se publicó este real decreto-ley. Adicionalmente, cabe mencionar que la norma carece de criterios de progresividad para su aplicación, más allá de la exclusión de aquellos empleados públicos que no alcancen en cómputo anual 1,5 veces el salario mínimo interprofesional, criterios estos que hubieran sido sin duda deseables dado que el impacto económico de la supresión de la paga extraordinaria o equivalente es desigual en razón de las retribuciones percibidas por los afectados y de las obligaciones económicas a las que deban hacer frente.

Por todo ello, esta Institución en el ejercicio de la responsabilidad que le confiere el artículo 54 de la Constitución, y al amparo del artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, viene a formular a V. E. las siguientes recomendaciones:

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

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

Todo ello sin perjuicio de cualesquiera otras actuaciones que se juzguen convenientes para la mejor aplicación de la medida, sopesándose la posibilidad de introducir modificaciones en el real decreto-ley para concretar su alcance y para ampliar las fórmulas de resarcimiento futuro ofertando a los afectados la posibilidad de optar entre las mismas.

Agradeciendo de antemano a V. E. la remisión a esta Institución de la preceptiva información, en el plazo no superior a un mes a que hace referencia el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de las recomendaciones formuladas o, en su caso, las razones que estime para su no aceptación.

Recomendación 127/2012, de 15 de octubre, formulada a la Secretaría de Estado de Empleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, efectuada con ocasión del examen sobre la constitucionalidad del artículo 21 del Real Decreto-ley 20/2012, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, relativas al Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre que regula la Renta Activa de Inserción (12013551). Aceptada parcialmente.

Ante esta Institución se han presentado diversas quejas en las que se plantean la disconformidad con el artículo 21 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, modifica el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de Renta Activa de Inserción (RAI) para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo.

Dicha modificación añade dos párrafos a la letra b) y modifica la letra c) del apartado 1 del artículo 2, que quedan redactados en los términos siguientes:

«Artículo 2.

1. (...)

b) Durante la inscripción como demandante de empleo a que se refiere el párrafo anterior deberá buscarse activamente empleo, sin haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales u otras para incrementar la ocupabilidad. La salida al extranjero, por cualquier motivo o duración, interrumpe la inscripción como demandante de empleo a estos efectos.

En los supuestos en que se interrumpa la demanda de empleo, se exigirá un período de 12 meses ininterrumpidos desde la nueva inscripción.

c) Haber extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo y/o el subsidio por desempleo de nivel asistencial establecidos en el título tercero del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, salvo cuando la extinción se hubiera producido por imposición de sanción, y no tener derecho a la protección por dicha contingencia.

Este requisito no se exigirá en los supuestos previstos en las letras b) y c) del apartado 2 de este artículo.»

En cuanto al último inciso del párrafo 1, en tanto que «la salida al extranjero, por cualquier motivo o duración, interrumpe la inscripción como demandante de empleo a estos efectos», las quejas se centran en la posible vulneración de la libertad de circulación garantizada por la Constitución y que constituye también una de las dimensiones básicas de la ciudadanía europea.

Al mismo tiempo las quejas ponen de manifiesto que la lectura aislada del mencionado requisito induce a confusión, dado que no se clarifica suficientemente si la limitación de salida al extranjero se refiere a un requisito previo para acceder al Programa o supone una obligación *ex novo* para los perceptores de la Renta Activa de Inserción.

Igualmente se han recibido quejas en las que se pone de manifiesto una discrepancia con la no aplicación al colectivo de personas discapacitadas de la excepción prevista a favor de otros colectivos, respecto del requisito de haber extinguido la prestación o el subsidio de desempleo, para el acceso al referido programa.

En cuanto a la primera de las cuestiones planteadas, al tener conocimiento esta Institución de que el Servicio Público de Empleo Estatal ha dictado «Instrucciones provisionales para la aplicación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en aspectos relativos a la protección por desempleo», se solicitó de la entidad gestora la remisión de las mismas a fin de conocer los términos exactos en que la Administración pretendía aplicar dicha norma.

La lectura de las instrucciones remitidas permite comprobar que la salida al extranjero por cualquier motivo y duración durante los doce meses previos a la solicitud de la RAI, implica la interrupción de la demanda de empleo y, en consecuencia, la imposibilidad de acceder al programa.

No obstante, las instrucciones precisan que se considera cumplido el requisito cuando el solicitante acredite que la salida ha estado motivada por alguna de las siguientes causas y no ha superado el período señalado en cada caso:

- a. Búsqueda o realización de trabajo, cuando la estancia sea por un período inferior a 90 días.
- b. Perfeccionamiento profesional, cuando la estancia sea por un período inferior a 90 días.

- c. Cooperación internacional, cuando la estancia sea por un período inferior a 90 días.
- d. Matrimonio o nacimiento de hijo, cuando la estancia sea por un período igual o inferior a 15 días naturales.
- e. Fallecimiento o enfermedad grave del cónyuge o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, cuando la estancia sea un período igual o inferior a 15 días naturales.
- f. Cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público y personal, por un período de estancia igual o inferior a 15 días naturales.

Las citadas instrucciones añaden que, una vez aprobado el acceso al programa de Renta Activa de Inserción, a los trabajadores admitidos les serán de aplicación las mismas normas que al resto de perceptores de prestaciones o subsidios, en cuanto al traslado al extranjero. Dichas normas se encuentran recogidas en el anteriormente citado Real Decreto 625/1985, según redacción del Decreto 1369/2006. Así, el traslado al extranjero para la búsqueda o realización de trabajo o perfeccionamiento profesional o cooperación internacional por un período inferior a 6 meses, supone la baja temporal en el programa y posibilita su reanudación, previa solicitud en los 15 días hábiles siguientes al retorno.

Esta Institución entiende que los términos exactos en que se expresa la norma salida del real decreto-ley resultan innecesariamente categóricos, inducen a equívocos y no contemplan adecuadamente la duración y las circunstancias que pueden justificar la salida al extranjero del demandante de empleo. Es cierto que la Administración ha atemperado por la vía de la práctica y con carácter provisional la rotundidad del postulado normativo. De hecho, examinados los criterios que la Administración ha fijado para apreciar cuándo se ha producido un traslado al extranjero, esta Institución considera que no suponen una vulneración de la Constitución, siempre que los mismos se mantengan en iguales o similares términos.

No obstante, una instrucción no parece el cauce adecuado para regular los derechos y obligaciones de los ciudadanos. En efecto, las instrucciones, previstas en el artículo 21 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tal como recoge la jurisprudencia, entre otras la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2006, son manifestaciones de las potestades que la ley otorga a los órganos jerárquicos superiores para asegurar un funcionamiento coherente en el seno de una organización administrativa determinada. No estamos, por tanto, ante normas jurídicas y por ello carecen de eficacia jurídica constitutiva y habilitante, ya que solo vinculan a los órganos a los que se dirigen y no tienen eficacia sobre terceros, sin que puedan innovar el ordenamiento jurídico o modificar e introducir requisitos no previstos en un precepto legal, dado que ello vulneraría el principio de seguridad jurídica.

En el caso que nos ocupa, a la vista de los términos en los que la norma ha quedado redactada, parece necesario proceder a una modificación de la misma, en la que si se mantiene la alusión a los efectos que lleva aparejado la salida del territorio nacional, se precise igualmente qué situaciones se entenderán incluidas dentro de dicho concepto y cuáles no.

Tal modificación, salvo que impusiera *ex novo* alguna obligación de carácter personal no prevista por la ley, puede abordarse por vía reglamentaria, circunstancia que no queda impedida por el hecho de que la modificación que se viene examinando se haya adoptado por decreto-ley, dado que la disposición final séptima del propio Real Decreto-ley 20/2012 permite que la reforma de los preceptos reglamentarios modificados por dicha norma con valor de ley pueda realizarse a través de normas reglamentarias de rango adecuado, en este caso un decreto.

Al mismo tiempo, al objeto de salvaguardar la seguridad jurídica y mejorar la información que la Administración ofrece a los ciudadanos, parece necesario velar por que los instrumentos informativos dirigidos a los solicitantes de Renta Activa de Inserción y a las personas que se encuentran incluidas en dicho programa resulten claros sobre los términos, circunstancias y límites temporales que se fijen para los desplazamientos al extranjero. Ha de tenerse especialmente en cuenta que la lectura de los términos de la norma, tal y como ha quedado en el Real Decreto-ley 20/2012, puede llevar a la creencia de que existe una prohibición radical de salir de España, por cualquier motivo o duración, lo que resulta no ser cierto, pero esta información no está plenamente accesible para los ciudadanos. Ello no resulta acorde con principios constitucionales reconocidos en el artículo 9.3, como la seguridad jurídica o la publicidad de las normas.

En segundo lugar, en lo que afecta a la modificación de la letra c) del artículo 2 del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, el término de comparación sobre el que se sustentan las quejas para defender la inclusión de de las personas discapacitadas entre los colectivos a cuyos miembros no se exige

haber extinguido una prestación o subsidio por desempleo para acceder a esta renta de inserción, se basa en que los tres colectivos figuran aludidos en el texto del precepto, concretamente en su párrafo segundo, como merecedores de un trato más favorable, que deriva de su consideración como colectivos con especiales dificultades para su inserción o permanencia en el mercado laboral. Sin embargo, al introducir un nuevo requisito se ha excepcionado de la necesidad de cumplir con el mismo únicamente a dos (emigrantes retornados y víctimas de violencia de género o de violencia doméstica) y no a los tres colectivos contemplados.

Esta Institución entiende que la especial dificultad de acceso al empleo, que puede padecer una buena parte del colectivo de personas con discapacidad, aconseja una regulación más específica de los requisitos a exigir a este colectivo o, al menos, a determinados grupos de personas encuadradas en el mismo.

Según los resultados del estudio «El empleo de las personas con discapacidad» (EDP), publicados por el Instituto Nacional de Estadística en junio de 2012, la baja participación laboral del colectivo se encuentra muy determinada por la variable género y el tipo e intensidad de la discapacidad. En efecto, son constatables los altos índices de desempleo, inactividad y déficit de formación de las mujeres con discapacidad, así como la disminución de la tasa de actividad a medida que aumenta el grado de la discapacidad, y que resulta especialmente preocupante en el segmento de grado de discapacidad igual o superior al 75 por ciento. En el caso de las mujeres con discapacidad sus niveles de dependencia económica institucional son mucho mayores y los datos de la citada encuesta una generalizada falta de incorporación al mercado de trabajo y un nivel de vida medio por debajo, o en el límite, del umbral de la pobreza.

Por otra parte, la EDP destaca que, en el año 2010, el sistema público de prestaciones benefició a casi 60 de cada 100 personas discapacitadas, de las cuales el 82 por ciento recibió la prestación debido a una incapacidad, y tan solo un 3,2 por ciento prestación exclusivamente en términos no contributivos, es decir, sin haber cotizado previamente por ellas.

Esta situación no es desconocida por los poderes públicos que en su día aprobaron la llamada Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad 2008-2012. Dicho programa desarrolla el mandato de la Ley 43/2006, de 29 de noviembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, establecido en la disposición adicional duodécima que identificaba las prioridades en la promoción del acceso de las personas con discapacidad al mercado de trabajo, mejorando su empleabilidad e integración laboral, para lo que debía prestarse especial atención a las mujeres y a las personas con dificultades severas de acceso al mercado de trabajo. Sin embargo, según se recoge en el informe conjunto al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de mayo de 2012, a pesar de la aprobación de la citada estrategia global de acción no se han alcanzado muchos de los objetivos perseguidos.

Esta Institución considera que la medida que se viene examinando aumentará las dificultades para que las personas con discapacidad puedan encontrar vías para su acceso o reintroducción en el mercado de trabajo. Si la exigencia de una presencia previa en dicho mercado puede suponer una limitación para el acceso a la Renta Activa de Inserción para muchos ciudadanos, los datos demuestran que dicha previsión ha de tener forzosamente una mayor incidencia negativa en el colectivo de personas con discapacidad, que aumentará con el grado de discapacidad.

La existencia de una situación de especial dificultad en lo tocante al empleo para las personas discapacitadas justifica, a criterio de esta Institución, que se dé un trato más favorable a este colectivo para el acceso a una renta cuya finalidad es facilitar a los beneficiarios el acceso al empleo, al menos en términos equivalentes al que se ha ofrecido a otros colectivos.

Por cuanto antecede, esta Institución, en uso de las facultades que le confiere los artículos 28.2 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, formula a esa Secretaría de Estado la siguiente recomendación:

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

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

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

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

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

Agradecemos su preceptiva respuesta, que debe recibirse en el plazo no superior a un mes a que hace referencia el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en el sentido de si se acepta o no la recomendación formulada, así como, en caso negativo, las razones que se estimen para su no aceptación.

Recomendación 128/2012, de 15 de octubre, formulada a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, efectuada como resultado del examen del artículo 22 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en materia de atención a las personas en situación de dependencia (12086933). Rechazada.

Ante esta Institución se han presentado diversas quejas, en las que los ciudadanos plantean la disconformidad con algunos preceptos del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Consideran que el Real Decreto-ley 20/2012 cercena diversos derechos y, en particular, que lo previsto en el artículo 22 del mismo minora, restringe sustancialmente e incluso suprime prestaciones y derechos reconocidos en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia. Los interesados señalan que, en su criterio, esta reforma «violenta los derechos adquiridos de los dependientes y que en muchas ocasiones dejaría a estos y a sus familiares en una situación dramática».

En muchos de estos escritos se hace referencia expresa a sus dificultades para hacer frente al pago de las cuotas del convenio especial que tenían suscrito en virtud de lo previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia y el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, y a la situación de desprotección social en que quedarán un considerable número de ciudadanos, en su mayor parte mujeres, que se ven obligados a abandonar su vida laboral para hacerse cargo del cuidado de sus padres, hijos o cónyuges dependientes.

De acuerdo con las normas, recogidas en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, podían asumir la condición de cuidadores el cónyuge y sus parientes por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado de parentesco. Estos cuidadores quedaban incluidos obligatoriamente en el campo de aplicación del Régimen de Seguridad Social, debiendo suscribir un convenio especial. Los supuestos en que no era obligatorio el convenio quedaban también determinados (quienes ya formaban parte del sistema por continuar con su actividad profesional, pensionistas, etc.). La cotización a la Seguridad Social la asumía directamente la Administración General del Estado por convenio con la Tesorería General de la Seguridad Social.

En la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, se establece ahora el carácter voluntario de la suscripción del convenio especial por el que los cuidadores no profesionales quedan incluidos en el campo de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social. Al mismo tiempo, se dispone que las cotizaciones a la Seguridad Social por el convenio especial indicado serán a cargo exclusivamente del suscriptor del mismo.

La disposición transitoria decimotercera, por lo que se refiere a los convenios especiales existentes a la fecha de entrada en vigor del real decreto-ley, prevé su extinción el 31 de agosto de 2012, salvo que el suscriptor solicite expresamente el mantenimiento del mismo con anterioridad al día 1 de noviembre de 2012, en cuyo caso se entenderá subsistente dicho convenio desde el día 1 de septiembre de 2012. En este último caso, desde el 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre de 2012, la cotización a la Seguridad Social tendrá una reducción del 10 por ciento en el total de la cuota a abonar, quedando a cargo de la Administración General del Estado el 5 por ciento del total de la cuota y el 85 por ciento restante a cargo

del cuidador no profesional. A partir del día 1 de enero de 2013, el convenio especial será a cargo exclusivamente del cuidador no profesional.

Conforme a los datos del Acuerdo del Consejo Territorial del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, las altas en el Régimen General de la Seguridad Social de cuidadores familiares no profesionales han sido, entre 2007 y 2011, de 174.133. Se indica que las cuotas habrían generado un gasto total de 1.047 millones de euros en dicho período.

La exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, fundamenta las modificaciones introducidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en la evaluación de resultados prevista en la propia ley y en las propuestas de mejoras para la sostenibilidad del sistema acordadas por el Gobierno y las comunidades autónomas en el seno del Consejo Territorial del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia sobre el asunto aquí planteado, indica que «resulta determinante dar un nuevo tratamiento al sistema de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia».

El acuerdo del citado Consejo Territorial, adoptado el 10 de julio de 2012, recoge una serie de propuestas. En concreto, en la propuesta de mejora 7.^a, insta la revisión en profundidad, conjuntamente con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, del actual sistema de afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social de los cuidadores en el entorno familiar, para establecer una nueva regulación que tenga en cuenta las circunstancias específicas de estos cuidadores dentro del Sistema de Seguridad Social. Se indica también que, hasta tanto no se establezca la nueva regulación, los cuidadores familiares que actualmente están en situación de alta deberían continuar en la misma situación mientras subsistan las circunstancias que dieron origen al correspondiente convenio especial.

Esta Institución entiende que los términos en que se expresan las modificaciones introducidas por la disposición adicional octava y la disposición transitoria decimotercera no permiten tener en consideración las circunstancias específicas de los cuidadores, ni evitar, en algunos casos, la exclusión del Sistema de Seguridad Social de aquellos cuidadores en situación económica más frágil que son, precisamente, los que tendrían mayor dificultad para hacer frente a la cotización. Con ello, si no logran alcanzar el tiempo de cotización necesario quedarían fuera del sistema de protección contributivo. En esta situación se pueden encontrar tanto las personas próximas a la jubilación, como aquellos que hayan interrumpido o reducido su jornada de trabajo para la realización de cuidados no profesionales.

Por otra parte, la modificación de la norma parece prescindir de un análisis de impacto de género, puesto que, como es bien conocido, la mayor parte de los cuidadores no profesionales son mujeres, que ven lastrada o interrumpida por esta causa sus posibilidades de acceso o promoción en el mercado laboral. Marginar a estas personas del Sistema de la Seguridad Social supondría una decisión especialmente gravosa para ellas o les obligaría a realizar importantes esfuerzos para mantener esta afiliación como una mínima garantía para su propia vejez. No puede olvidarse a este respecto que, conforme a las estadísticas hechas públicas por el IMSERSO en diciembre de 2011, de cada 100 perceptores de pensión de jubilación en su modalidad no contributiva, más de 81 son mujeres.

Esta Institución asume que la sostenibilidad económica del sistema requiere de la adopción por el Gobierno de medidas urgentes de naturaleza económica que se traduzcan en ahorros económicos inmediatos en el gasto de las administraciones públicas. Pero dicha pretensión no debiera lograrse a costa de diferir la carga, a consecuencia del previsible incremento de los gastos en asistencia y prestaciones sociales futuras de las personas que hoy se hacen cargo del cuidado de los dependientes y que quedarían en la mayoría de los casos fuera del Sistema de la Seguridad Social.

El artículo 31 de la Constitución obliga realizar una asignación equitativa de los recursos públicos y que su programación y ejecución responda a los criterios de eficiencia y economía.

De conformidad con dichos criterios, el abono público de las cuotas para algunos supuestos o incluso las reducciones de la cantidad a abonar por los cuidadores, no solo constituirían un factor de inclusión social, sino que redundaría en una mayor viabilidad y solidez, a medio y largo plazo, de la política de las prestaciones sociales.

Por ello, parece urgente la elaboración de la nueva regulación que permita la permanencia en el Sistema de Seguridad Social de los cuidadores no profesionales que están realizando una indudable función social y, mientras no se logre el pleno desarrollo de los servicios, representan un considerable ahorro de fondos públicos en materia social y sanitaria. Dicha regulación debe tener en cuenta las circunstancias específicas de estos cuidadores, tanto en cuanto a su capacidad económica como laboral.

Al mismo tiempo, la norma debería aclarar los requisitos exigibles para la suscripción de nuevos convenios especiales, con particular atención a la posibilidad de solicitarlo durante el plazo de suspensión previsto para la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, introducida por la disposición adicional séptima del Real Decreto-ley 20/2012.

Por cuanto antecede, esta Institución, en uso de las facultades que le confieren los artículos 28.2 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, formula a esa Secretaría de Estado la siguiente recomendación:

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

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

Introducir en la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013 las previsiones que resulten necesarias para la efectividad de estas recomendaciones.

Esta recomendación se remite al mismo tiempo a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.

Agradecemos su preceptiva respuesta, que debe recibirse en el plazo no superior a un mes a que hace referencia el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en el sentido de si se acepta o no la recomendación formulada, así como, en caso negativo, las razones que se estimen para su no aceptación.

Recomendación 129/2012, de 15 de octubre, formulada a la Secretaría de Servicios Sociales e Igualdad del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, efectuada como resultado del examen del artículo 22 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en materia de atención a las personas en situación de dependencia (12086933). Rechazada.

Ante esta Institución se han presentado diversas quejas, en las que los ciudadanos plantean la disconformidad con algunos preceptos del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Consideran que el Real Decreto-ley 20/2012 cercena diversos derechos y, en particular, que lo previsto en el artículo 22 del mismo minora, restringe sustancialmente e incluso suprime prestaciones y derechos reconocidos en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia. Los interesados señalan que, en su criterio, esta reforma «violenta los derechos adquiridos de los dependientes y que en muchas ocasiones dejaría a éstos y a sus familiares en una situación dramática».

En muchos de estos escritos se hace referencia expresa a sus dificultades para hacer frente al pago de las cuotas del convenio especial que tenían suscrito en virtud de lo previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia y el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, y a la situación de desprotección social en que quedarán un considerable número de ciudadanos, en su mayor parte mujeres, que se ven obligadas a abandonar su vida laboral para hacerse cargo del cuidado de sus padres, hijos o cónyuges dependientes.

De acuerdo con las normas, recogidas en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, podían asumir la condición de cuidadores el cónyuge y sus parientes por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer de grado de parentesco. Estos cuidadores quedaban incluidos obligatoriamente en el campo de aplicación del Régimen de Seguridad Social, debiendo suscribir un convenio especial. Los supuestos en que no era obligatorio el convenio quedaban también determinados (quienes ya formaban parte del sistema por continuar con su actividad profesional, pensionistas, etc.). La cotización a la Seguridad Social

la asumía directamente la Administración General del Estado por convenio con la Tesorería General de la Seguridad Social.

En la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, se establece ahora el carácter voluntario de la suscripción del convenio especial por el que los cuidadores no profesionales quedan incluidos en el campo de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social. Al mismo tiempo, se dispone que las cotizaciones a la Seguridad Social por el convenio especial indicado serán a cargo exclusivamente del suscriptor del mismo.

La disposición transitoria decimotercera, por lo que se refiere a los convenios especiales existentes a la fecha de entrada en vigor del real decreto-ley, prevé su extinción el 31 de agosto de 2012, salvo que el suscriptor solicite expresamente el mantenimiento del mismo con anterioridad al día 1 de noviembre de 2012, en cuyo caso se entenderá subsistente dicho convenio desde el día 1 de septiembre de 2012. En este último caso, desde el 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre de 2012, la cotización a la Seguridad Social tendrá una reducción del 10 por ciento en el total de la cuota a abonar, quedando a cargo de la Administración General del Estado el 5 por ciento del total de la cuota y el 85 por ciento restante a cargo del cuidador no profesional. A partir del día 1 de enero de 2013, el convenio especial será a cargo exclusivamente del cuidador no profesional.

Conforme a los datos del Acuerdo del Consejo Territorial del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, las altas en el Régimen General de la Seguridad Social de cuidadores familiares no profesionales han sido, entre 2007 y 2011, de 174.133. Se indica que las cuotas habrían generado un gasto total de 1.047 millones de euros en dicho período.

La exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, fundamenta las modificaciones introducidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en la evaluación de resultados prevista en la propia ley y en las propuestas de mejoras para la sostenibilidad del sistema acordadas por el Gobierno y las comunidades autónomas en el seno del Consejo Territorial del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia sobre el asunto aquí planteado, indica que «resulta determinante dar un nuevo tratamiento al sistema de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia».

El acuerdo del citado Consejo Territorial, adoptado el 10 de julio de 2012, recoge una serie de propuestas. En concreto, en la propuesta de mejora 7.^a, insta la revisión en profundidad, conjuntamente con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, del actual sistema de afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social de los cuidadores en el entorno familiar, para establecer una nueva regulación que tenga en cuenta las circunstancias específicas de estos cuidadores dentro del Sistema de Seguridad Social. Se indica también que, hasta tanto no se establezca la nueva regulación, los cuidadores familiares que actualmente están en situación de alta deberían continuar en la misma situación mientras subsistan las circunstancias que dieron origen al correspondiente convenio especial.

Esta Institución entiende que los términos en que se expresan las modificaciones introducidas por la disposición adicional octava y la disposición transitoria decimotercera no permiten tener en consideración las circunstancias específicas de los cuidadores, ni evitar, en algunos casos, la exclusión del Sistema de Seguridad Social de aquellos cuidadores en situación económica más frágil que son, precisamente, los que tendrían mayor dificultad para hacer frente a la cotización. Con ello, si no logran alcanzar el tiempo de cotización necesario quedarían fuera del sistema de protección contributivo. En esta situación se pueden encontrar tanto las personas próximas a la jubilación, como aquellos que hayan interrumpido o reducido su jornada de trabajo para la realización de cuidados no profesionales.

Por otra parte, la modificación de la norma parece prescindir de un análisis de impacto de género, puesto que, como es bien conocido, la mayor parte de los cuidadores no profesionales son mujeres, que ven lastrada o interrumpida por esta causa sus posibilidades de acceso o promoción en el mercado laboral. Marginar a estas personas del Sistema de la Seguridad Social supondría una decisión especialmente gravosa para ellas o les obligaría a realizar importantes esfuerzos para mantener esta afiliación como una mínima garantía para su propia vejez. No puede olvidarse a este respecto que, conforme a las estadísticas hechas públicas por el IMSERSO en diciembre de 2011, de cada 100 perceptores de pensión de jubilación en su modalidad no contributiva, más de 81 son mujeres.

Esta Institución asume que la sostenibilidad económica del sistema requiere de la adopción por el Gobierno de medidas urgentes de naturaleza económica que se traduzcan en ahorros económicos inmediatos en el gasto de las administraciones públicas. Pero dicha pretensión no debiera lograrse a costa de diferir la carga, a consecuencia del previsible incremento de los gastos en asistencia y prestaciones

sociales futuras de las personas que hoy se hacen cargo del cuidado de los dependientes y que quedarían en la mayoría de los casos fuera del Sistema de la Seguridad Social.

El artículo 31 de la Constitución obliga realizar una asignación equitativa de los recursos públicos y que su programación y ejecución respondan a los criterios de eficiencia y economía.

De conformidad con dichos criterios, el abono público de las cuotas para algunos supuestos o incluso las reducciones de la cantidad a abonar por los cuidadores, no solo constituirían un factor de inclusión social, sino que redundaría en una mayor viabilidad y solidez, a medio y largo plazo, de la política de las prestaciones sociales.

Por ello, parece urgente la elaboración de la nueva regulación que permita la permanencia en el Sistema de Seguridad Social de los cuidadores no profesionales que están realizando una indudable función social y, mientras no se logre el pleno desarrollo de los servicios, representan un considerable ahorro de fondos públicos en materia social y sanitaria. Dicha regulación debe tener en cuenta las circunstancias específicas de estos cuidadores, tanto en cuanto a su capacidad económica como laboral.

Al mismo tiempo, la norma debería aclarar los requisitos exigibles para la suscripción de nuevos convenios especiales, con particular atención a la posibilidad de solicitarlo durante el plazo de suspensión previsto para la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, introducida por la disposición adicional séptima del Real Decreto-ley 20/2012.

Por cuanto antecede, esta Institución, en uso de las facultades que le confieren los artículos 28.2 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, formula a esa Secretaría de Estado la siguiente recomendación:

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

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

Introducir en la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013 las previsiones que resulten necesarias para la efectividad de estas recomendaciones.»

Esta recomendación se remite al mismo tiempo a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

Agradecemos su preceptiva respuesta, que debe recibirse en el plazo no superior a un mes a que hace referencia el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en el sentido de si se acepta o no la recomendación formulada, así como, en caso negativo, las razones que se estimen para su no aceptación.

Recomendación 130/2012, de 15 de octubre, formulada a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A., sobre la conveniencia de realizar un estudio de las reclamaciones que recibe por la práctica de notificaciones de órganos administrativos y judiciales y adopte medidas que garanticen el cumplimiento de sus obligaciones a ese respecto cuando el número de esas reclamaciones fuese significativo (11023696). Aceptada.

Se acusa recibo de su escrito de 24 de julio de 2012, en el que contesta a la queja formulada por don (...), registrada con el número arriba indicado, informando de las circunstancias en las que se deja el aviso de llegada de envíos certificados en el buzón del domicilio de su destinatario y de cómo se anotan las incidencias producidas en el sistema informático para el seguimiento de ese tipo de envíos.

Al mencionar también el carácter ordinario del aviso de llegada, debemos señalar que así se recoge en el artículo 42.3 del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, que aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, pero precisamente por ello la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 1997, declaró que era «esencial la prueba del intento de entrega por dos veces, y de la recepción del 'aviso de llegada', que se ha entregado mediante su introducción en el buzón o casillero correspondiente, prueba que recae sobre el propio servicio de correos». Desde entonces, la

doctrina jurisprudencial exige al organismo administrativo que hubiese encargado la notificación que cuente con una certificación de Correos en la que consten las fechas, horas y circunstancias de los dos intentos de entrega de la misma y el aviso de llegada, considerándose esos datos esenciales «pues su conocimiento es necesario para que el destinatario pueda comprobar las causas por las que no se pudo llevar a cabo la entrega de la notificación».

En cuanto a que los datos relativos a los dos intentos de entrega del envío certificado y del depósito del aviso de llegada en el buzón domiciliario del destinatario, no se cargan en los sistemas informáticos de seguimiento por las personas responsables del reparto de la correspondencia sino por el jefe de las unidades de reparto o por otras personas que no han tenido intervención en aquellas actuaciones iniciales, tal organización podría parecer suficiente para garantizar el cumplimiento de los requisitos exigidos a una notificación, pero cabe la posibilidad de lo contrario si se demostrase un número de incidencias significativo. Esta Institución viene recibiendo quejas en las que se pide la reparación de daños producidos por no haber tenido conocimiento de un traslado administrativo, mediante el que se podría haber disminuido el importe de una sanción, atender una solicitud, defenderse en expediente sancionador, etcétera.

La importancia del trámite citado es tal que la demostración de que no se ha atendido en algún caso motiva a Correos a actuar sobre el personal responsable del reparto. Pero si tales incidencias se estuviesen produciendo con alguna frecuencia, y no en una zona señalada, debería plantearse la necesidad de introducir medidas adicionales que garantizaran el cumplimiento de aquel.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo que se establece en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procede formular la siguiente recomendación:

«Se debería realizar un estudio de las reclamaciones formuladas por la práctica de notificaciones de órganos administrativos y judiciales, con el fin de conocer las que se han producido por no haberse depositado el aviso de llegada en el buzón domiciliario. Si fuese significativo el número de esas quejas, se tendrían que adoptar medidas adicionales que garanticen el cumplimiento de esa actuación por parte de los repartidores de la correspondencia.»

En espera de la remisión de la preceptiva información, en la que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 131/2012, de 15 de octubre, formulada a la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid, acerca de la actualización de la normativa sobre cambios o permutas de viviendas con protección pública (10031728). Pendiente.

Acusamos recibo de su nueva información de referencia (...), en la que nos vuelve a contestar en relación con la investigación de oficio desarrollada por esta Defensoría, sobre la actualización de la regulación jurídica de cambios o permutas de vivienda con protección pública.

Esta investigación fue iniciada el 23 de diciembre de 2010 porque se estaban recibiendo quejas en las que los interesados exponían la existencia de lagunas legales y otros casos no previstos en la ley, con producción de situaciones injustas o perjudiciales para los intereses generales.

El 18 de marzo de 2011 (s/ref...) ese centro directivo nos envió un informe, repetido en otro de 4 de abril pasado (s/ref...) donde nos trasladó la misma predisposición.

Esa Dirección General nos comunicó que, siguiendo las recomendaciones de esta Institución, iba a «adoptar las medidas oportunas para modificar y mejorar sustancialmente la normativa aplicable a los cambios y permutas de viviendas de titularidad pública». El 28 de junio de 2011 finalizamos la investigación en el entendido de que se aprobaría una disposición normativa con razonable prontitud, al inicio de una nueva legislatura autonómica y sin cambios aquí relevantes en la estructura organizativa de esa Consejería.

Al haber transcurrido un tiempo prudencial sin que esa norma se hubiese promulgado, el 21 de diciembre de 2011 decidimos reanudar esta investigación con el fin de que se nos informara sobre la fecha aproximada en la que estaba previsto que se aprobase. Transcurridos unos seis meses sin el resultado que se consideraba necesario, esta Defensoría ha de recordar a esa Consejería el deber de cumplir los artículos 3 y 41 de la Ley 30/1992. El objetivo pretendido en la gestión de la vivienda con algún tipo de protección pública es garantizar las condiciones generales de justicia en la adjudicación y de mejor gestión

posterior del parque de viviendas, para lo que se debe disponer de los medios jurídicos adecuados a las demandas de los ciudadanos.

Hasta que no se aprueben esas nuevas normas, se seguirá aplicando las actuales; con ello seguirá sin reducirse la probabilidad de situaciones injustas y de gestión de viviendas propiedad del IVIMA no adecuada a las circunstancias actuales de sus moradores.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procedemos a formular la siguiente recomendación:

«Que se proceda a promulgar sin demora la nueva disposición que regule las permutas y los cambios de adjudicatarios de viviendas con algún tipo de protección pública y en la que se contemplen las situaciones derivadas de la protección integral contra la violencia de género, de las víctimas de terrorismo, de la protección a las personas dependientes, de las personas con minusvalías que necesiten viviendas adaptadas, de las que ocupan viviendas con un número de dormitorios no adecuado a la actual composición de su unidad familiar, de los que sufren amenazas por otros vecinos, de los que habitan una vivienda que haya devenido indigna por insalubre o deterioro no imputable al ocupante y situaciones análogas.»

Agradezco de antemano su colaboración y espero, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que en el plazo máximo de un mes me comunique si acepta o no la recomendación formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Recomendación 132/2012, de 16 de octubre, formulada al Instituto de Turismo de España del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, sobre las condiciones para la ubicación de personas con discapacidad en el Palacio de Congresos de Madrid (09012811). Pendiente.

Como continuación de nuestra última comunicación nos ponemos en contacto con V. E. en relación con la queja presentada formulada por doña (...), registrada con el número arriba indicado.

La compareciente pone de manifiesto que cada vez que quiere acudir a un espectáculo cultural en el Palacio de Congresos de Madrid su marido, discapacitado físico que precisa una silla de ruedas, se encuentra con serias dificultades para su ubicación. Ese recinto no dispone de «asientos convertibles» próximos a las vías de salida, para ser utilizados por personas con discapacidad. Se «intenta» reservar la primera fila de su auditorio para personas con movilidad reducida; sin embargo estos asientos no son convertibles.

El artículo 9.2 de la Constitución española establece que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad e igualdad de los individuos sean efectivas. El artículo 49 obliga a los poderes públicos a realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que tienen que prestar la atención especializada que requieran y ampararlos especialmente para el disfrute de los derechos que otorga este título a todos los ciudadanos, entre los que se encuentra el de la promoción y tutela del acceso a la cultura.

La Ley 51/2003, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad tiene por objeto establecer medidas para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad. La igualdad de oportunidades supone la adopción de medidas de acción positiva orientadas a evitar o compensar las desventajas de una persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, económica, cultural y social. En desarrollo de esa norma se dicta el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones. Se contemplan las condiciones básicas para garantizar a todas las personas la utilización no discriminatoria, independiente y segura de los edificios y para hacer efectiva la igualdad de oportunidades y la accesibilidad universal. El artículo 6.2 se refiere expresamente a que en salones de actos, salas de espectáculos y locales con asientos fijos se cuenten con asientos convertibles, próximos a las vías de salida, que puedan ser utilizados por personas con discapacidades de movimiento o sensoriales.

Esta Institución es conocedora de lo dispuesto en la disposición final quinta del real decreto antes señalado, si bien demandamos la máxima colaboración por parte de los poderes públicos para dar soluciones a los problemas detectados y especialmente a los que afectan a los colectivos socialmente vulnerables.

En base a cuantas consideraciones han quedado expuestas, esta Institución en el ejercicio de la responsabilidad que le confiere el artículo 54 de la Constitución, y al amparo del artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, viene a formular la siguiente recomendación:

«Que por parte de ese organismo se dé cumplimiento a lo previsto en el artículo 6.2 del Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones y que el Palacio de Congresos de Madrid disponga de asientos convertibles.»

Recomendación 133/2012, de 16 de octubre, formulada a la Confederación Hidrográfica del Tajo del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, sobre las concesiones de agua para abastecimiento de las localidades que tienen previsto un crecimiento urbanístico (09022600). Pendiente.

Se ha recibido en esta Institución su informe de 6 de febrero de 2012 (s/ref...), en relación con la queja presentada por doña (...), administradora única de (...), registrada con el número arriba indicado.

Esta Defensoría ha de considerar que lo anterior es cuanto la Confederación ha de informar acerca de lo que se le requería: cuáles son los criterios que sigue para determinar el número de habitantes de una población, determinación crucial para a continuación determinar el volumen total de agua que se concederá. Nos preguntábamos si es la población real del momento del otorgamiento o la derivada del crecimiento previsto en la ordenación urbanística; ahora tenemos que, no para la concesión sino para las conducciones e instalaciones hidráulicas, se ha partido de los datos de población del INE para la población permanente y estacional, más una previsión de evolución de la población mediante métodos estándar, con una estimación de la población para el año horizonte 2030, previsión esta que resulta a esta Institución lógica dada la índole, coste y finalidad de las obras. Dado, por ejemplo, que los programas de seguimiento del estado de las aguas, que se incorporan a los programas de medidas de demarcación, se revisan cada seis años, éste puede ser tenido como el medio plazo de referencia (92 ter y siguientes y disposición adicional undécima Ley de Aguas). Pero de la concesión sólo dice que ya ha sido solicitada por el Ayuntamiento de Torrejón el Rubio, en tramitación; sin información por tanto —que es la que se solicitaba— sobre los criterios de determinación del número de habitantes con que determinar el volumen de agua que se va a conceder. Tampoco, pese a que le fue solicitado, nada ha informado acerca de los criterios respecto del caudal ecológico que se tendrán en cuenta en el procedimiento concesional.

Por tanto, procedo a formular a esa Confederación Hidrográfica del Tajo la siguiente recomendación:

«Que, en atención a lo razonado y expuesto en nuestra comunicación de 8 de abril de 2011:

1. Al otorgar concesiones de agua para abastecimiento a localidades que tengan previsto válidamente un crecimiento urbanístico, reserve la dotación máxima de agua necesaria caso de que se desarrolle completamente la ordenación urbanística; y asigne o conceda únicamente el volumen de agua que cubra las necesidades reales en el momento de otorgarse la concesión, es decir en consideración de la población real permanente y estacional y de su crecimiento vegetativo al medio plazo de seis años, y no las expectativas de incremento de población en función del crecimiento urbanístico.

2. Se sirva del procedimiento de revisión de las concesiones para ir aumentando progresivamente los caudales concedidos a medida que vaya aumentando de hecho la población.

3. Al decidir sobre el otorgamiento o denegación de las concesiones, tenga en consideración que ha de mantenerse el caudal ecológico, e incluya en las concesiones que vaya otorgando la condición del respeto del caudal ecológico fijado en la planificación, exceptuable en caso de sequía prolongada para las concesiones de abastecimiento a población y algún otro uso necesario para la supervivencia de las personas y el medio.»

Agradeciendo la remisión de un escrito en el que ponga de manifiesto la aceptación de la recomendación, o de las razones que estime para no aceptarlo, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 134/2012, de 16 de octubre, formulada al Ayuntamiento de Madrid, sobre el reconocimiento de la condición de interesado en procedimiento de medidas correctoras de la contaminación acústica y térmica a quien tiene derechos o intereses legítimos que pueden quedar afectados por la decisión que se adopte, en los términos del artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (11021825). Aceptada.

Acusamos recibo de su escrito de fecha 7 de agosto de 2012, en relación con la queja presentada ante esta Institución por doña (...), registrada con el número arriba indicado.

De la información recibida se desprende que tras la intervención de esta Institución ese Ayuntamiento ha determinado el Área competente en requerir la adopción de medidas correctoras para evitar la transmisión de vibraciones del garaje de la calle (...) al local colindante; y ha iniciado un expediente al efecto, por lo que ha rectificado la pasividad que motivó el inicio de esta investigación.

Ese Ayuntamiento introduce una nueva cuestión al manifestar que no reconoce a la comunidad de propietarios del edificio afectado la condición de interesada en el expediente de medidas correctoras. En su escrito no indica los fundamentos jurídicos en que se ampara, sólo indica que responde a la práctica seguida en todos los expedientes de medidas correctoras. Esta Institución discrepa de tal criterio por las razones que a continuación se exponen.

1.º La Ordenanza contra la contaminación acústica y térmica del Ayuntamiento de Madrid dispone que la actividad inspectora, de vigilancia y control se ejerce bien de oficio o a instancia de parte (art. 49). Una vez realizada la inspección se hace entrega al responsable de un boletín de denuncia con las deficiencias detectadas (art. 50). Las personas que instan la realización de la inspección son denominadas «denunciantes» (art. 52). El procedimiento administrativo de medidas correctoras es manifestación del ejercicio de las funciones de control que tienen atribuidos los servicios de inspección municipales (art. 56).

En consonancia con la ordenanza, en su escrito califica a la comunidad de propietarios como «denunciante».

2.º El Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora aprobado por Real Decreto 1398/1993, define como «denunciante» a la persona que pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un hecho que pueda constituir infracción administrativa. Este reglamento determina que los procedimientos sancionadores se inician siempre de oficio y no establece la obligación de notificar al denunciante las actuaciones que se practiquen en el expediente sancionador que eventualmente pueda tramitarse con motivo de su denuncia, salvo que la denuncia incluya una petición de inicio (art. 11.22.II).

Puede sostenerse que la formulación de una mera denuncia no determina que el denunciante tenga la condición de interesado en el procedimiento sancionador. Pero una denuncia puede contener no sólo la comunicación de hechos sino incluir una solicitud de inicio de expediente y la expresión de que hay derechos e intereses legítimos del denunciante merecedores de respeto y protección; entonces no podrá hablarse de «mera denuncia» ni de «mero denunciante».

La ordenanza contempla la posibilidad de que el procedimiento de adopción de medidas correctoras se inicie a instancia de parte, a la que denomina denunciante. Queda claro que la definición que debe darse al término «denunciante» en la ordenanza, quien puede instar un procedimiento de naturaleza correctora y no sancionadora, no se corresponde siempre con la definición contenida en el Reglamento de 1993.

3.º La comunidad de propietarios actuante denunció unos hechos presuntamente ilícitos, instó al Ayuntamiento a que realizara su actividad inspectora y solicitó la adopción de medidas correctoras para la restauración de la legalidad perturbada. Estas solicitudes desbordan la condición de simple denunciante en los términos del Reglamento de 1993, en cuanto que no se limitan a poner hechos en conocimiento del Ayuntamiento y requieren actuaciones de la Administración, que incluso exceden del ámbito sancionador. Por ello, es preciso analizar los derechos que le corresponden en su condición de parte a cuya instancia se ha iniciado el procedimiento.

4.º La comunidad de propietarios solicitó la intervención del Ayuntamiento respecto de los ruidos y vibraciones provocados en el edificio por un grupo electrógeno instalado en el colindante, sobre perfiles metálicos que se apoyaron en el muro medianero. Se trata por tanto de un foco emisor localizado que provoca la inmisión de ruidos y vibraciones en un concreto edificio. De esta circunstancia debe colegirse que la comunidad de propietarios no es sólo «público», en la definición recogida en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por el que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; no es sólo «cualquier persona física o jurídica», en los términos señalados en la misma ley, que pretende ejercer el derecho a la protección del medio ambiente y que la administración ejerza sus competencias en materia ambiental sin tener interés directo en el

asunto. Por ello, su derecho no se agota en el acceso a la información y a los procedimientos en materia ambiental en los términos regulados en dicha ley. La comunidad de propietarios es en este caso «afectada», cabalmente «interesada».

5.º La comunidad de propietarios ha solicitado la adopción de medidas correctoras respecto de un asunto en el que tiene interés directo. No actúa por un interés difuso o indirecto en la protección del medio ambiente y la salud pública, sino que ejerce su derecho a que la Administración ejerza sus funciones para garantizar a personas determinadas —que forman parte de la comunidad— su derecho constitucional a la intimidad personal y familiar y su derecho al descanso, vulnerado por un foco emisor de ruido y vibraciones determinado, consistente en una instalación sometida a licencia municipal, con incidencia directa en el edificio de la comunidad, que vulnera la normativa sobre ruidos.

A juicio de esta Institución la comunidad de propietarios tiene un manifiesto interés legítimo y directo en el asunto y eso acarrea la obligación de considerarla interesada en el expediente para la adopción de medidas correctoras iniciado por el Ayuntamiento, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cuanto que comunidad de propietarios titular de derechos que puedan resultar afectados por la decisión que se adopte en el expediente.

6.º Ese Ayuntamiento niega a la comunidad de propietarios la condición de interesado en el expediente de medidas correctoras, al tiempo que reconoce su derecho a tener vista del expediente y solicitar copia de documentos. El derecho a conocer el estado de tramitación de los expedientes en curso y la obtención de copias de documentos que reconoce el artículo 35.a) de la Ley 30/1992, no a cualquier ciudadano, sino precisamente a los que tengan la condición de interesado en el procedimiento. Lo expuesto evidencia que la garantía de los derechos de quien tiene un interés directo consiste en el conocimiento de los trámites y en el reconocimiento de su condición de interesado.

Por todo cuanto antecede, de conformidad con los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, he resuelto formular la siguiente recomendación:

«Que se impartan instrucciones a fin de que se considere interesado en los procedimientos de medidas correctoras, tramitados conforme a la Ordenanza contra la contaminación acústica y térmica de ese municipio, a la parte a cuya instancia se ha iniciado el procedimiento si sus derechos o intereses legítimos pueden quedar afectados por la decisión que se adopte, en los términos del artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.»

Agradezco de antemano su colaboración y espero, de conformidad con el artículo 30 de la ley orgánica, que en el plazo máximo de un mes me comuniquen si acepta o no la recomendación formulada, así como su aplicación al caso concreto examinado en este expediente, o me indiquen, en caso de rechazo, las razones en que funde su negativa.

Recomendación 135/2012, de 23 de octubre, formulada a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sobre adopción de los medios para el cobro de las deudas pendientes de los obligados tributarios, evitando perjuicios a los inquilinos de los inmuebles arrendados, que no tienen responsabilidad alguna respecto a dichas deudas (12007817). Pendiente.

Hemos recibido escrito de V. I., s/ref.: (...), en el que contesta a la queja formulada por don (...), que fue registrada en esta Institución con el número arriba indicado.

La diligencia de embargo de créditos número (...), por un importe de deuda a embargar de (...) euros (incluidos intereses de demora), fue notificada por el Servicio de Correos al interesado en su domicilio fiscal (calle [...], Madrid), el 10 de septiembre de 2011.

Desde esa fecha el interesado ha ingresado la renta arrendaticia en las cuentas de la Hacienda pública, con el trastorno que ello conlleva, puesto que tiene que personarse mensualmente en su entidad bancaria para realizar dicho ingreso.

A pesar de cumplir puntualmente con sus obligaciones, el 12 de abril de 2012 fue citado para un juicio verbal de desahucio por falta de pago. Tal y como le indicamos en nuestra última comunicación, ha tenido que anticipar el importe de los honorarios del abogado y procurador ante el temor de estos profesionales de tener dificultades para su cobro a la empresa (...), viéndose gravemente perjudicado por una situación de la que no es responsable.

Desde esa Agencia insisten en que una vez que el interesado justifique ante el Juzgado n.º 2 de (...) que no efectuó el pago del arrendamiento a (...), porque lo realizó en la Agencia Tributaria en cumplimiento de una diligencia de embargo de créditos, podrá exigir que sea la sociedad propietaria del inmueble arrendado la condenada al pago de las posibles costas procesales.

El artículo 169 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, dispone el orden en el que los bienes deben ser embargados, estableciendo en primer lugar el dinero en efectivo o en cuentas abiertas en entidades de crédito y, en segundo lugar, los créditos, efectos, valores y derechos realizables en el acto o a corto plazo.

El hecho de que esa Agencia haya procedido a dictar una diligencia de embargo de créditos implica que no era posible el embargo de dinero efectivo o en cuentas abiertas en entidades de crédito.

Por ello, sorprende a esta Institución que conociendo esa Agencia la situación económica de (...), tanto por la deuda tributaria pendiente de (...) euros, como la inexistencia de dinero, insista en que el interesado podrá reclamar a la entidad el pago de las costas procesales. Es evidente que si esa Agencia está teniendo dificultades para lograr el cobro de la referida deuda, las posibilidades del interesado de recuperar el importe de los gastos parecen muy limitadas.

De lo expuesto se desprende que las diligencias de embargo de la renta arrendaticia están provocando situaciones de clara indefensión para los ciudadanos, que no tienen responsabilidad alguna respecto a la deuda tributaria pendiente. El hecho de tener que enfrentarse a juicios de desahucio por falta de pago y al abono de los correspondientes honorarios, o tener que personarse mensualmente en su entidad bancaria para proceder al pago del alquiler en las cuentas de la Hacienda pública, son claros ejemplos de los perjuicios que esta medida está generando en los inquilinos.

Esta Institución considera que esa Agencia Tributaria puede articular otros mecanismos para embargar el importe mensual del alquiler que no afecten negativamente a los arrendatarios como, por ejemplo, que se proceda al embargo de la renta arrendaticia una vez haya sido transferida a la cuenta del deudor tributario.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procede formular la siguiente recomendación:

«Que desde esa Agencia Estatal de Administración Tributaria se adopten los medios necesarios para proceder al cobro de las deudas pendientes de los obligados tributarios, evitando perjuicios a los inquilinos de los inmuebles arrendados, que no tienen responsabilidad alguna respecto a dichas deudas.»

En espera de la remisión de la preceptiva información, en la que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 136/2012, de 23 de octubre, formulada a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, sobre la demora en la resolución de los recursos de reposición interpuestos ante la mencionada Secretaría de Estado (10002684). Pendiente.

Hemos recibido su escrito de fecha 18 de septiembre de 2012 (salida...), en el que contesta a la queja formulada por don (...), registrada en esta Institución con el número arriba indicado.

En el presente expediente el señor (...) interpuso el recurso de reposición relativo al procedimiento de reclamación (...) el 16 de marzo de 2011 y esa Secretaría ha dictado resolución en fecha 11 de septiembre de 2012.

El artículo 117.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común prevé que el plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso de reposición será de un mes desde su interposición.

En el artículo 42 de la ley antes referida se determina que la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

El Defensor del Pueblo se encuentra especialmente vinculado por lo dispuesto en el artículo 17.2, último párrafo, de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, cuando afirma que «en cualquier caso velará por que la Administración resuelva expresamente, en tiempo y en forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados».

En el presente caso ese organismo se ha demorado año y medio en dictar resolución expresa sobre el recurso de reposición interpuesto por el compareciente.

Tanto el artículo 103 de la Constitución española como el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, prevén que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. En este caso no se ha prestado cumplimiento a lo previsto en la normativa desconociendo las razones concretas de esta actuación. El sometimiento de la Administración a lo previsto en la norma es esencial para el cumplimiento de los fines de un estado de Derecho.

Por todo ello y en uso de las atribuciones que le vienen conferidas por el artículo 54 de la Constitución y el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, el Defensor del Pueblo dirige a esa Secretaría de Estado el siguiente recordatorio de deberes legales:

«Le recordamos el deber legal que le incumbe, conforme a los artículos 41 y 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, así como de remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos.»

Y la siguiente recomendación:

«Que se adopten las medidas precisas para evitar que en el futuro ese organismo se aparte de lo previsto en la normativa vigente y los procedimientos se dilaten en el tiempo, dictando la resolución correspondiente en el plazo previsto en la normativa.»

En espera de la remisión de la preceptiva información, en la que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo por la que nos regimos.

Recomendación 137/2012, de 6 de noviembre, formulada a la Vicepresidencia, Ministerio de la Presidencia y Portavoz del Gobierno, sobre protección del deudor hipotecario (12000869). Pendiente.

La situación económica que atraviesan muchos particulares y familias españolas en los momentos actuales hace muy difícil, y en algún caso imposible, hacer frente al pago de las hipotecas suscritas con anterioridad, lo que ocasiona deudas que resultan extremadamente gravosas.

El ordenamiento jurídico exige el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los particulares con sus acreedores, pues la confianza en el sistema es un elemento fundamental para su sostenibilidad. Así la credibilidad de las entidades de crédito depende del respeto de las garantías de sus operaciones para quienes han depositado su confianza y sus bienes.

A principios del presente año esta Institución elaboró un estudio sobre Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo, en el que se recogía la experiencia acumulada en los últimos años. Se plantearon recomendaciones a los distintos organismos con competencia en la materia, con la finalidad de colaborar a crear un marco que evite la exclusión social de los deudores de buena fe que no pueden hacer frente a las cuotas hipotecarias.

Como respuesta a las cuestiones planteadas se aprobó el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, sobre medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, acompañado de un Código de Buenas Prácticas. Esta norma que supone un avance en la búsqueda de soluciones es insuficiente para enfrentar los problemas sociales provocados por la crisis en este campo. Su ámbito de aplicación es muy reducido: para estar incluido en el umbral de exclusión la unidad familiar debe carecer de ingresos, dejando fuera a un número de personas que han visto reducidos sus salarios y rentas (hay empresas que no están pagando a sus trabajadores de forma regular y los ahorros se han visto mermados), lo que les impide pagar las cuotas hipotecarias, que además continúan creciendo debido a los gastos e intereses. El préstamo hipotecario no puede contar con otra garantía, lo que excluye las hipotecas avaladas, sin tener

en cuenta la situación del avalista o garante que puede estar en el umbral de exclusión. También se exige carecer de otros bienes, y sólo abarca a las viviendas de un precio determinado por población.

En otros casos hay personas que, aun contando con bienes, no tienen liquidez y no pueden pagar al banco, y no se establece para ellas algún mecanismo que les permita salir adelante. Las situaciones son diversas y no todas requieren la misma solución, pero sí es cierto que existe un problema que habría que atajar antes de que produzca mayores consecuencias, que conduzcan a más exclusión y precariedad social.

El Código de Buenas Prácticas es de suscripción voluntaria por las entidades bancarias, si bien es cierto que se han adherido un número significativo de ellas, hay otras que no van a aplicarlo. A lo que hay que añadir que la pretensión de una norma de estas características debería ser más amplia y constituir un código de conducta del mercado general, con las consecuencias negativas para quien se aparte de sus reglas. Pero no todo se soluciona con las sanciones sino que con carácter previo hay que lograr un comportamiento recto de las partes, con un sistema preventivo para las posibles desviaciones.

El procedimiento de ejecución hipotecaria como colofón del problema agrava las situaciones. A la deuda inicial hay que añadir el aumento de la misma por los tiempos de tramitación y los gastos e intereses de la ejecución y altos recargos ocasionados por los intereses moratorios del período. El ordenamiento jurídico no ofrece las fórmulas para resolver los conflictos económicos del siglo XXI, pues van mucho más allá de los negocios jurídicos en que se sustentan. La realidad social impone un cambio, pues hasta los jueces y tribunales dictan sentencias que interpretan las normas de forma beneficiosa para el deudor hipotecario favoreciendo la extinción del crédito mediante figuras como la dación en pago.

Por todo ello, es necesario revisar la normativa que pueda paliar situaciones graves o muy graves y elaborar un marco legal más flexible, menos gravoso y que evite la pérdida de bienes que constituyen el único patrimonio o medio de vida de los afectados. El dinamismo con el que se modifican otras figuras no se ha trasladado a las deudas e hipotecas, ni la respuesta legislativa a la velocidad de cambio del mercado crediticio ha sido ágil.

Se trata, en el presente, de regular una forma de evitar la ruina de las personas físicas y para ello esta Institución ha venido ofreciendo desde el año 2009 diferentes fórmulas a fin de que fuesen valoradas. La principal de ellas es la regulación de un procedimiento para tramitar la insolvencia personal, en el seno del cual el órgano decisor, ya sea un juez u otro tipo de funcionario, cuente con autonomía para flexibilizar las cuotas e imponer quitas o esperas a los acreedores. Se trata de que en España exista también la segunda oportunidad para todas aquellas personas que se han visto inmersas en una situación económica no prevista ni deseada. De la misma manera que el concurso de acreedores procura la continuidad de las empresas, el procedimiento de insolvencia personal ha de ofrecer viabilidad para la cancelación de las deudas con el mínimo perjuicio para todas las partes. El deudor pagará de forma ordenada atendiendo sus mínimos vitales, salvaguardando su dignidad y eludiendo su exclusión social y marginación hasta quedar definitivamente liberado con un límite temporal. Es decir, hay que resolver con realismo sin generar más pasivos a una sociedad ya por sí sobrecargada.

Por las razones expuestas formulamos las recomendaciones en esta materia a fin de que se valore su posible incorporación al ordenamiento jurídico, haciendo uso de la facultad conferida por los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

Recomendaciones:

Primera. «Las circunstancias económicas han llevado a personas que han actuado de buena fe a convertirse en deudores sin capacidad económica. Es conveniente elaborar un concepto jurídico del deudor de buena fe.»

Segunda. «Abordar la modificación del artículo 1911 del Código Civil a fin de matizar la responsabilidad patrimonial universal de las personas físicas mediante un sistema respetuoso con los principios constitucionales y acorde con el concepto de deudor de buena fe.»

Tercera. «Regular el procedimiento de insolvencia personal, de seguimiento obligatorio para los acreedores, que establezca plazos y prórrogas de pago, quitas y esperas, y permita continuar en el uso de la vivienda o el local de negocios que constituye la actividad principal con una renta social.»

Cuarta. «Insistir en la ampliación de las situaciones en que se extingue la deuda hipotecaria mediante la dación en pago del bien hipotecado, según la propuesta realizada por esta Institución en el estudio sobre Crisis económica, deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo.»

Quinta. «Reformar el artículo 693.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil ampliando la posibilidad de rehabilitar los préstamos también para los locales de negocio donde se ejerce la actividad económica o profesional que constituye la forma de vida del sujeto y, evitando el abuso del derecho, sin el límite temporal de cinco años.»

Sexta. «Tasar de forma independiente y justa los inmuebles en la constitución de las hipotecas y elevar el valor del inmueble para la adjudicación en subasta al acreedor y aumentar el mínimo de la mejor postura.»

Séptima. «Establecer la necesidad de un acto previo de conciliación, como requisito de procedibilidad para la ejecución hipotecaria, en el que el juez esté dotado de la facultad de imponer un acuerdo razonable.»

Octava. «Reformar el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de Medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, ampliando su ámbito de aplicación exigiendo menores requisitos para dar cabida a los deudores por hipotecas que gravan los locales de negocio donde se ejerce la actividad que supone el medio de vida del sujeto y a otros deudores que, sin estar en el concepto del «umbral de exclusión» definido en el mismo, se encuentran abocados a la ruina por no poder pagar sus deudas al haberse reducido considerablemente sus ingresos.»

En espera de la remisión de la preceptiva información, en la que se ponga de manifiesto la aceptación de estas recomendaciones o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarlas, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 138/2012, de 7 de noviembre, formulada al Ministerio de Justicia, sobre la protección del deudor hipotecario (12000873). Pendiente.

La situación económica que atraviesan muchos particulares y familias españolas en los momentos actuales hace muy difícil, y en algún caso imposible, hacer frente al pago de las hipotecas suscritas con anterioridad, lo que ocasiona deudas que resultan extremadamente gravosas.

El ordenamiento jurídico exige el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los particulares con sus acreedores, pues la confianza en el sistema es un elemento fundamental para su sostenibilidad. Así la credibilidad de las entidades de crédito depende del respeto de las garantías de sus operaciones para quienes han depositado su confianza y sus bienes.

A principios del presente año esta Institución elaboró un estudio sobre Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo, en el que se recogía la experiencia acumulada en los últimos años. Se plantearon recomendaciones a los distintos organismos con competencia en la materia, con la finalidad de colaborar a crear un marco que evite la exclusión social de los deudores de buena fe que no pueden hacer frente a las cuotas hipotecarias.

Como respuesta a las cuestiones planteadas se aprobó el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, sobre medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, acompañado de un Código de Buenas Prácticas. Esta norma que supone un avance en la búsqueda de soluciones es insuficiente para enfrentar los problemas sociales provocados por la crisis en este campo. Su ámbito de aplicación es muy reducido: para estar incluido en el umbral de exclusión la unidad familiar debe carecer de ingresos, dejando fuera a un número de personas que han visto reducidos sus salarios y rentas (hay empresas que no están pagando a sus trabajadores de forma regular y los ahorros se han visto mermados), lo que les impide pagar las cuotas hipotecarias, que además continúan creciendo debido a los gastos e intereses. El préstamo hipotecario no puede contar con otra garantía, lo que excluye las hipotecas avaladas, sin tener en cuenta la situación del avalista o garante que puede estar en el umbral de exclusión. También se exige carecer de otros bienes, y solo abarca a las viviendas de un precio determinado por población.

En otros casos hay personas que, aun contando con bienes, no tienen liquidez y no pueden pagar al banco, y no se establece para ellas algún mecanismo que les permita salir adelante. Las situaciones son diversas y no todas requieren la misma solución, pero sí es cierto que existe un problema que habría que atajar antes de que produzca mayores consecuencias, que conduzcan a más exclusión y precariedad social.

El Código de Buenas Prácticas es de suscripción voluntaria por las entidades bancarias, si bien es cierto que se han adherido un número significativo de ellas, hay otras que no van a aplicarlo. A lo que hay que añadir que la pretensión de una norma de estas características debería ser más amplia y constituir un código de conducta del mercado general, con las consecuencias negativas para quien se aparte de sus

reglas. Pero no todo se soluciona con las sanciones sino que con carácter previo hay que lograr un comportamiento recto de las partes, con un sistema preventivo para las posibles desviaciones.

El procedimiento de ejecución hipotecaria como colofón del problema agrava las situaciones. A la deuda inicial hay que añadir el aumento de la misma por los tiempos de tramitación y los gastos e intereses de la ejecución y altos recargos ocasionados por los intereses moratorios del período. El ordenamiento jurídico no ofrece las fórmulas para resolver los conflictos económicos del siglo XXI, pues van mucho más allá de los negocios jurídicos en que se sustentan. La realidad social impone un cambio, pues hasta los jueces y tribunales dictan sentencias que interpretan las normas de forma beneficiosa para el deudor hipotecario favoreciendo la extinción del crédito mediante figuras como la dación en pago.

Por todo ello, es necesario revisar la normativa que pueda paliar situaciones graves o muy graves y elaborar un marco legal más flexible, menos gravoso y que evite la pérdida de bienes que constituyen el único patrimonio o medio de vida de los afectados. El dinamismo con el que se modifican otras figuras no se ha trasladado a las deudas e hipotecas, ni la respuesta legislativa a la velocidad de cambio del mercado crediticio ha sido ágil.

Se trata, en el presente, de regular una forma de evitar la ruina de las personas físicas y para ello esta Institución ha venido ofreciendo desde el año 2009 diferentes fórmulas a fin de que fuesen valoradas. La principal de ellas es la regulación de un procedimiento para tramitar la insolvencia personal, en el seno del cual el órgano decisor, ya sea un juez u otro tipo de funcionario, cuente con autonomía para flexibilizar las cuotas e imponer quitas o esperas a los acreedores. Se trata de que en España exista también la segunda oportunidad para todas aquellas personas que se han visto inmersas en una situación económica no prevista ni deseada. De la misma manera que el concurso de acreedores procura la continuidad de las empresas, el procedimiento de insolvencia personal ha de ofrecer viabilidad para la cancelación de las deudas con el mínimo perjuicio para todas las partes. El deudor pagará de forma ordenada atendiendo sus mínimos vitales, salvaguardando su dignidad y eludiendo su exclusión social y marginación hasta quedar definitivamente liberado con un límite temporal. Es decir, hay que resolver con realismo sin generar más pasivos a una sociedad ya por sí sobrecargada.

Por las razones expuestas formulamos las recomendaciones en esta materia a fin de que se valore su posible incorporación al ordenamiento jurídico, haciendo uso de la facultad conferida por los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

Recomendaciones:

Primera. Las circunstancias económicas han llevado a personas que han actuado de buena fe a convertirse en deudores sin capacidad económica. Es conveniente elaborar un concepto jurídico del deudor de buena fe.

Segunda. Abordar la modificación del artículo 1911 del Código Civil a fin de matizar la responsabilidad patrimonial universal de las personas físicas mediante un sistema respetuoso con los principios constitucionales y acorde con el concepto de deudor de buena fe.

Tercera. Regular el procedimiento de insolvencia personal, de seguimiento obligatorio para los acreedores, que establezca plazos y prórrogas de pago, quitas y esperas, y permita continuar en el uso de la vivienda o el local de negocios que constituye la actividad principal con una renta social.

Cuarta. Insistir en la ampliación de las situaciones en que se extingue la deuda hipotecaria mediante la dación en pago del bien hipotecado, según la propuesta realizada por esta Institución en el estudio sobre Crisis económica, deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo.

Quinta. Reformar el artículo 693.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil ampliando la posibilidad de rehabilitar los préstamos también para los locales de negocio donde se ejerce la actividad económica o profesional que constituye la forma de vida del sujeto y, evitando el abuso del derecho, sin el límite temporal de cinco años.

Sexta. Tasar de forma independiente y justa los inmuebles en la constitución de las hipotecas y elevar el valor del inmueble para la adjudicación en subasta al acreedor y aumentar el mínimo de la mejor postura.

Séptima. Establecer la necesidad de un acto previo de conciliación, como requisito de procedibilidad para la ejecución hipotecaria, en el que el juez esté dotado de la facultad de imponer un acuerdo razonable.

Octava. Reformar el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de Medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, ampliando su ámbito de aplicación exigiendo menores requisitos para dar cabida a los deudores por hipotecas que gravan los locales de negocio donde se ejerce la actividad

que supone el medio de vida del sujeto y a otros deudores que, sin estar en el concepto del «umbral de exclusión» definido en el mismo, se encuentran abocados a la ruina por no poder pagar sus deudas al haberse reducido considerablemente sus ingresos.

En espera de la remisión de la preceptiva información, en la que se ponga de manifiesto la aceptación de estas recomendaciones o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarlas, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 139/2012, de 7 de noviembre, formulada al Ministerio de Economía y Competitividad, sobre la protección del deudor hipotecario (12000871). Pendiente.

Nos ponemos nuevamente en contacto con V. E. con motivo de las recomendaciones efectuadas en fecha 25 de enero de 2012 con el objeto de ampliar el contenido de las mismas.

La situación económica que atraviesan muchos particulares y familias españolas en los momentos actuales hace muy difícil, y en algún caso imposible, hacer frente al pago de las hipotecas suscritas con anterioridad, lo que ocasiona deudas que resultan extremadamente gravosas.

El ordenamiento jurídico exige el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los particulares con sus acreedores, pues la confianza en el sistema es un elemento fundamental para su sostenibilidad. Así la credibilidad de las entidades de crédito depende del respeto de las garantías de sus operaciones para quienes han depositado su confianza y sus bienes.

A principios del presente año esta Institución elaboró un estudio sobre Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo, en el que se recogía la experiencia acumulada en los últimos años. Se plantearon recomendaciones a los distintos organismos con competencia en la materia, con la finalidad de colaborar a crear un marco que evite la exclusión social de los deudores de buena fe que no pueden hacer frente a las cuotas hipotecarias.

Como respuesta a las cuestiones planteadas se aprobó el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, sobre medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, acompañado de un Código de Buenas Prácticas. Esta norma que supone un avance en la búsqueda de soluciones es insuficiente para enfrentar los problemas sociales provocados por la crisis en este campo. Su ámbito de aplicación es muy reducido: para estar incluido en el umbral de exclusión la unidad familiar debe carecer de ingresos, dejando fuera a un número de personas que han visto reducidos sus salarios y rentas (hay empresas que no están pagando a sus trabajadores de forma regular y los ahorros se han visto mermados), lo que les impide pagar las cuotas hipotecarias, que además continúan creciendo debido a los gastos e intereses. El préstamo hipotecario no puede contar con otra garantía, lo que excluye las hipotecas avaladas, sin tener en cuenta la situación del avalista o garante que puede estar en el umbral de exclusión. También se exige carecer de otros bienes, y sólo abarca a las viviendas de un precio determinado por población.

En otros casos hay personas que, aun contando con bienes, no tienen liquidez y no pueden pagar al banco, y no se establece para ellas algún mecanismo que les permita salir adelante. Las situaciones son diversas y no todas requieren la misma solución, pero sí es cierto que existe un problema que habría que atajar antes de que produzca mayores consecuencias, que conduzcan a más exclusión y precariedad social.

El Código de Buenas Prácticas es de suscripción voluntaria por las entidades bancarias, si bien es cierto que se han adherido un número significativo de ellas, hay otras que no van a aplicarlo. A lo que hay que añadir que la pretensión de una norma de estas características debería ser más amplia y constituir un código de conducta del mercado general, con las consecuencias negativas para quien se aparte de sus reglas. Pero no todo se soluciona con las sanciones sino que con carácter previo hay que lograr un comportamiento recto de las partes, con un sistema preventivo para las posibles desviaciones.

El procedimiento de ejecución hipotecaria como colofón del problema agrava las situaciones. A la deuda inicial hay que añadir el aumento de la misma por los tiempos de tramitación y los gastos e intereses de la ejecución y altos recargos ocasionados por los intereses moratorios del período. El ordenamiento jurídico no ofrece las fórmulas para resolver los conflictos económicos del siglo XXI, pues van mucho más allá de los negocios jurídicos en que se sustentan. La realidad social impone un cambio, pues hasta los jueces y tribunales dictan sentencias que interpretan las normas de forma beneficiosa para el deudor hipotecario favoreciendo la extinción del crédito mediante figuras como la dación en pago.

Por todo ello, es necesario revisar la normativa que pueda paliar situaciones graves o muy graves y elaborar un marco legal más flexible, menos gravoso y que evite la pérdida de bienes que constituyen el único patrimonio o medio de vida de los afectados. El dinamismo con el que se modifican otras figuras no se ha trasladado a las deudas e hipotecas, ni la respuesta legislativa a la velocidad de cambio del mercado crediticio ha sido ágil.

Se trata, en el presente, de regular una forma de evitar la ruina de las personas físicas y para ello esta Institución ha venido ofreciendo desde el año 2009 diferentes fórmulas a fin de que fuesen valoradas. La principal de ellas es la regulación de un procedimiento para tramitar la insolvencia personal, en el seno del cual el órgano decisor, ya sea un juez u otro tipo de funcionario, cuente con autonomía para flexibilizar las cuotas e imponer quitas o esperas a los acreedores. Se trata de que en España exista también la segunda oportunidad para todas aquellas personas que se han visto inmersas en una situación económica no prevista ni deseada. De la misma manera que el concurso de acreedores procura la continuidad de las empresas, el procedimiento de insolvencia personal ha de ofrecer viabilidad para la cancelación de las deudas con el mínimo perjuicio para todas las partes. El deudor pagará de forma ordenada atendiendo sus mínimos vitales, salvaguardando su dignidad y eludiendo su exclusión social y marginación hasta quedar definitivamente liberado con un límite temporal. Es decir, hay que resolver con realismo sin generar más pasivos a una sociedad ya por sí sobrecargada.

Por las razones expuestas formulamos las Recomendaciones en esta materia a fin de que se valore su posible incorporación al ordenamiento jurídico, haciendo uso de la facultad conferida por los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

Recomendaciones:

Primera. «Las circunstancias económicas han llevado a personas que han actuado de buena fe a convertirse en deudores sin capacidad económica. Es conveniente elaborar un concepto jurídico del deudor de buena fe.»

Segunda. «Abordar la modificación del artículo 1911 del Código Civil a fin de matizar la responsabilidad patrimonial universal de las personas físicas mediante un sistema respetuoso con los principios constitucionales y acorde con el concepto de deudor de buena fe.»

Tercera. «Regular el procedimiento de insolvencia personal, de seguimiento obligatorio para los acreedores, que establezca plazos y prórrogas de pago, quitas y esperas, y permita continuar en el uso de la vivienda o el local de negocios que constituye la actividad principal con una renta social.»

Cuarta. «Insistir en la ampliación de las situaciones en que se extingue la deuda hipotecaria mediante la dación en pago del bien hipotecado, según la propuesta realizada por esta Institución en el estudio sobre Crisis económica, deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo.»

Quinta. «Reformar el artículo 693.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil ampliando la posibilidad de rehabilitar los préstamos también para los locales de negocio donde se ejerce la actividad económica o profesional que constituye la forma de vida del sujeto y, evitando el abuso del derecho, sin el límite temporal de cinco años.»

Sexta. «Tasar de forma independiente y justa los inmuebles en la constitución de las hipotecas y elevar el valor del inmueble para la adjudicación en subasta al acreedor y aumentar el mínimo de la mejor postura.»

Séptima. «Establecer la necesidad de un acto previo de conciliación, como requisito de procedibilidad para la ejecución hipotecaria, en el que el juez esté dotado de la facultad de imponer un acuerdo razonable.»

Octava. «Reformar el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de Medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, ampliando su ámbito de aplicación exigiendo menores requisitos para dar cabida a los deudores por hipotecas que gravan los locales de negocio donde se ejerce la actividad que supone el medio de vida del sujeto y a otros deudores que, sin estar en el concepto del «umbral de exclusión» definido en el mismo, se encuentran abocados a la ruina por no poder pagar sus deudas al haberse reducido considerablemente sus ingresos.»

En espera de la remisión de la preceptiva información, en la que se ponga de manifiesto la aceptación de estas recomendaciones o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarlas, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 140/2012, de 8 de noviembre, formulada a la Consejería de Salud, Familia y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, sobre los criterios de funcionamiento de la Bolsa de Trabajo (11004905). Pendiente.

Esta Institución agradece su última información (s/ref. n.º de salida...), en relación con la queja registrada con el número arriba indicado.

En el escrito recibido, se pone de manifiesto que el nombramiento eventual de una fisioterapeuta en el área de salud de Eivissa y Formentera desde el 23 de agosto de 2010 al 22 de febrero de 2012, mediante dos nombramientos de 6 y 12 meses respectiva y correlativamente, no respetaba el orden establecido en la relación de aspirantes de esa categoría, si bien la causa del mismo atendería al interés general de la población dependiente del área de salud al vincularse, como condición, al nombramiento de un facultativo especialista en oncología, de necesaria cobertura.

Esa actuación, según se aduce, no habría perjudicado el funcionamiento de la bolsa de contratación al realizar unas funciones distintas a las que se hubieran otorgado al nombramiento ordinario.

A tenor de la información disponible, es posible realizar las siguientes consideraciones:

La Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud, como legislación especial reguladora de este personal con un estatuto jurídico propio, establece en sus artículos 4 y 29 los criterios generales de selección y provisión de los puestos de trabajo al señalar, en el apartado primero de este último precepto, que la provisión de plazas del personal estatutario se regirá por los principios básicos de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en la selección, promoción y movilidad del personal de los servicios de salud, normativa que refleja la garantía constitucional de acceso al empleo público establecida en los artículos 14 y 23.2 en relación con el 103 de la Constitución.

Tratándose de un vínculo de carácter temporal, el artículo 33 de la norma citada establece en su apartado primero que la selección del personal estatutario temporal se efectuará a través de procedimientos que permitan la máxima agilidad en la selección, procedimientos que se basarán en los principios de igualdad, mérito, capacidad, competencia y publicidad y que serán establecidos previa negociación en las mesas correspondientes.

Como se adelantaba en la información enviada por esa Administración sanitaria, la normativa vigente y negociada en el área de salud de Eivissa y Formentera se encontraba contenida en el Acuerdo de contratación suscrito el 25 de enero de 2001, e incluía la previsión de constitución de una bolsa de aspirantes para diversas categorías entre las que se encontraba la de fisioterapeutas, sujeta a un orden en la contratación, orden que no fue respetado en este supuesto.

Así lo recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo, de 7 de julio de 1997, en la que se afirma: «... Debe significarse que, en relación con la contratación laboral por parte de los organismos públicos, no juega el principio de libertad, que corresponde a los particulares (en relación con los cuales no podría plantearse en principio un derecho de igualdad a acceder a sus empresas), sino que, como administraciones que son, están totalmente sujetas a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE), operando respecto a ellos el derecho fundamental del artículo 23.2 CE, lo que impone un juego riguroso del principio de igualdad...». Esta exigencia se traduce, como viene poniendo de relieve la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 27/1991, de 14 de febrero), en la prohibición de establecer diferencias que no guarden relación con esos principios y en impedir que las reglas de los procedimientos para el acceso a la función y empleo públicos, sea este fijo o temporal, se establezcan mediante procesos o convocatorias *ad personam*, individualizadas y concretas, y no mediante términos generales y abstractos, condiciones que no se garantizaron mediante los nombramientos indicados.

Por lo expuesto y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, se procede a formular la siguiente recomendación:

«Que, en adelante, esa Administración sanitaria proceda a la selección del personal estatutario temporal a través de procedimientos que garanticen la concurrencia de los principios constitucionales de acceso al empleo público, conforme a los artículos 14 y 23.2 en relación con el 103 de la Constitución.»

Agradeciéndole la remisión a esta Institución de la preceptiva información, en la que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que estimen para no aceptarla, y ello de conformidad y en el plazo previsto en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 141/2012, de 16 de noviembre, formulada a la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior, sobre la evaluación del riesgo en violencia de género (11005769). Aceptada.

Acusamos recibo de su escrito (s/ref...), en relación con la investigación iniciada de oficio por esta Defensoría, registrada con el número de referencia arriba indicado.

Esta Institución inició de oficio una investigación tras la muerte, presuntamente a manos de su exmarido, de doña (...), ocurrida el pasado 15 de febrero de 2011, y ello a pesar de que se encontraban vigentes una orden de alejamiento a más de 500 metros y prohibición de comunicar con la víctima, desde el 8 de noviembre de 2011 al 17 de junio de 2014, en virtud de resolución judicial.

Del contenido de las informaciones remitidas por V. I., se pudo constatar que se había acordado el archivo del expediente incoado al funcionario responsable del seguimiento de la fallecida, al parecer, por carecer los hechos de relevancia disciplinaria, ya que no se seguían diligencias penales contra el mismo. Con el propósito de completar esta investigación se solicitó la remisión de dicho expediente.

Tras un examen del mismo, se evidencia que, si bien no se puede valorar si se podía haber evitado este trágico desenlace, también resulta cierto que no se adoptaron todas las medidas preventivas previstas para estos supuestos.

En este sentido, y como consta en el expediente enviado, no solo se catalogó el nivel de riesgo para la víctima como de bajo, sin hacer ninguna otra valoración posterior, sino que tampoco se le facilitó a la fallecida el servicio de teleasistencia móvil tal y como había interesado, así como tampoco se hizo seguimiento alguno por parte de los encargados de su protección, ni tampoco se llevaron a cabo diligencias de investigación de otros hechos denunciados por la fallecida con anterioridad.

El Defensor del Pueblo es consciente de los esfuerzos que se están haciendo para erradicar esta lacra social, por parte de todas las administraciones y de forma destacada por los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. Sin embargo, en este caso concreto no se adoptaron todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad de la víctima, lo que, sin duda, pudo incidir en este trágico desenlace.

A la vista de lo expuesto, esta Institución al amparo del artículo 30 de su ley orgánica reguladora y en la medida en que la cuestión expuesta afecta a derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, ha valorado la conveniencia de dar traslado a V. I. de la siguiente recomendación:

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

En espera de la recepción de la preceptiva información.

Recomendación 142/2012, de 16 de noviembre, formulada a la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, sobre los derechos de los internos en los centros penitenciarios cuando se produce su traslado (11008095). Aceptada.

Hemos recibido en esta Institución su escrito relativo al expediente registrado con el número de referencia arriba indicado.

Dado su contenido damos traslado del mismo al interesado por si deseara efectuar alguna consideración.

I. Por lo que respecta a la queja del recluso sobre las condiciones en las que fue trasladado a los juzgados y las consideraciones que efectuó, la referencia que esa Administración hace al acomodo del marco normativo regulador de los vehículos empleados, no permite, como se pretendía por nuestra parte, conocer si esa Administración considera que una persona de las características psicofísicas del compareciente puede ser trasladada sin que se vean afectadas su dignidad y su salud. El interno denunciaba una evidente falta de espacio, que padecía claustrofobia y que la ventilación e iluminación eran insuficientes.

El análisis del presente caso ha de centrarse en las concretas condiciones materiales en que se realizó el traslado del que fue objeto el promotor de la presente queja. No se pone en tela de juicio el ajuste

normativo de tales vehículos, sino el juicio de idoneidad que pueda hacer esa Administración para que el uso de tales vehículos sea compatible con la protección de los derechos afectados; en definitiva, se trata de conocer las concretas condiciones en que fue llevado el controvertido traslado desde el punto de vista de la dignidad y de la protección de su salud, en el supuesto de que efectivamente padezca el interesado la claustrofobia que manifiesta sufrir.

II. Por lo que se refiere a la falta de constancia de la eventual petición del recluso para hacer uso del aseo, de su escrito parece desprenderse que el incidente relatado por el compareciente tuvo lugar en el trayecto de ida del centro penitenciario hasta los juzgados; una lectura del párrafo transcrito en nuestra anterior carta pone de relieve lo siguiente:

«Durante su regreso al centro penitenciario solicitó poder aliviar sus necesidades fisiológicas acuciadas por la enfermedad crónica que padece, como quiera que no fue atendida su petición, se defecó encima y vomitó en el habitáculo del medio de transporte.

Parece ser que permaneció más de una hora en esta situación en la que no fueron atendidas sus peticiones de ayuda, formuladas tanto por él, como por su compañero de habitáculo, quien lógicamente también se encontraba esposado.»

Estimamos que la actuación correcta es la que se detalla en su informe:

«Cualquier interno con este tipo de necesidades es atendido de modo inmediato por los funcionarios encargados de su custodia en las dependencias policiales.»

Se ha de insistir en que el presente incidente no tuvo lugar en las dependencias sino durante el traslado, dándose además la circunstancia de que se trata de una persona de avanzada edad y enferma, lo que lógicamente habría demandado una vez llegado al centro penitenciario una atención inmediata pues, si es cierto que se encontraba tan sucio como manifiesta, una espera de cinco minutos puede ser tenida por prolongada por quien la sufre, si además se encuentra expuesto a la vista de funcionarios y compañeros puede ser calificada como lesiva para su dignidad y como tal ha de ser acogida por esta Institución.

III. Por lo que respecta a la dispensación al compareciente de ciertos fármacos tranquilizantes, de su escrito se desprende que efectivamente el día 15 de marzo de 2011, le fue entregada medicación para la ansiedad. Por su parte el interno en su carta se refiere no al día 15 sino al día 17, fecha en la que, según su expresión, recibió una dosis de cierto fármaco tan elevada que, si bien no sufrió el ataque de ansiedad de la anterior ocasión, su presencia ante el órgano jurisdiccional y al parecer durante los días siguientes, se vio seriamente afectada por la dispensación del referido fármaco.

Si efectivamente consta que el día 15 de marzo de 2011 fue anotada la pauta de un ansiolítico, eso no nos permite verificar si esa Administración ha realizado averiguaciones específicas para conocer el fundamento de la queja del recluso sobre el estado en que se presentó ante el órgano jurisdiccional, más allá de la mera comprobación documental, que como hemos tenido ocasión de señalar no es suficiente, habida cuenta del menoscabo de sus capacidades con ocasión de su presentación ante un órgano jurisdiccional.

Por lo que se refiere a la disponibilidad de ciertas pertenencias con ocasión de los traslados a los órganos jurisdiccionales, en el caso concreto de unas gafas y ciertos documentos que quería presentar el compareciente en el juzgado, en su escrito se indica que «los presos trasladados a cualquier dependencia judicial desde el Centro Penitenciario Madrid V, no llevan pertenencias lo único que llevan consigo es el carné de identificación interior de Instituciones Penitenciarias».

Como quiera que esta situación no puede considerarse correcta por esta Institución, al amparo del artículo 30 de su ley orgánica reguladora y en la medida en que la cuestión expuesta afecta a derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, se ha valorado la conveniencia de dar traslado a V. E. de la siguiente recomendación:

«Que cuando los internos sean trasladados desde los centros penitenciarios gestionados por el Ministerio del Interior a los juzgados puedan disponer a su llegada a los mismos de sus gafas, aquellos que las necesiten, y de los documentos cuya presentación ante los correspondientes órganos jurisdiccionales estimen que asiste a sus derechos, pues hasta el momento tales pertenencias les son

retiradas; todo ello garantizando las condiciones de seguridad del traslado del modo que se estime más conveniente por el encargado de la conducción.»

Esperando la contestación oportuna respecto a la recomendación que se le efectúa, y al resto de las cuestiones planteadas en el cuerpo de este escrito.

Recomendación 143/2012, de 16 de noviembre, formulada a la Subsecretaría del Ministerio del Interior, sobre el régimen jurídico de los menores en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador (11021255). Pendiente.

Hemos recibido su escrito, en el que nos contesta a la queja planteada por el Procurador del Común de Castilla y León, y registrada con el número arriba indicado.

Estudiado el contenido de la información remitida por esa Administración, esta Institución ha estimado oportuno realizar las consideraciones que a continuación se exponen.

En primer lugar, le informamos de que efectivamente el Defensor del Pueblo con ocasión del planteamiento de diferentes quejas y desde distintas perspectivas, ha tratado en diversas ocasiones la cuestión de los menores en el ámbito del procedimiento sancionador, tanto penal como administrativo, en aras no solo a garantizar una adecuada defensa de los derechos de los menores y de velar por el superior interés del menor que ha de inspirar cualquier reforma normativa que se lleve a cabo cuando exista un menor implicado, sino también con la finalidad de que se dote de un mayor grado de seguridad jurídica la exigencia de responsabilidad a menores de edad en el ámbito del derecho administrativo sancionador.

No en vano, en nuestro escrito anterior al comienzo de la presente investigación, se hacía expresa referencia a que no parece lógico que el mismo legislador que ha aprobado leyes protectoras de los menores de edad en aplicación de la existencia en el Derecho Internacional y en nuestro ordenamiento jurídico de cada vez mayor número de normas jurídicas protectoras de los derechos de los menores, que evidencia un cambio de actuación de los poderes públicos hacia la regulación de los derechos de la infancia, ignore en cambio dichos derechos en la legislación administrativa sancionadora. Así, efectivamente, el Defensor del Pueblo ha solicitado información ante los organismos competentes en cada momento sobre esta trascendental cuestión: en el año 1993 a la Delegación del Gobierno de la Comunidad de Madrid, con respecto a la aplicación de la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana a menores de edad, investigación en la que el órgano administrativo concluyó que no existe una exención de la responsabilidad administrativa de los menores de edad por las infracciones cometidas por ellos a esta normativa, sin que los padres puedan responder directamente de la sanción dado el carácter personalísimo de la misma.

Con posterioridad, y con ocasión de la tramitación de la queja Q9714797, el Defensor del Pueblo mantuvo ante el Ministerio del Interior y ante el Ministerio de Administraciones Públicas el criterio de que en virtud del artículo 130 de la Ley 30/1992, «cabe la posibilidad de que se dirijan los procedimientos sancionadores contra quienes ejerzan la patria potestad, hasta que finalmente exista la modificación legal por virtud de la cual se determinen unos límites claros de responsabilidad en el ámbito sancionador administrativo para los menores de edad».

Aun cuando es cierto que esta apreciación de la Institución fue rechazada en dictamen de la Abogacía del Estado, sin embargo sí se consideraba justificada la recomendación formulada entonces al Ministerio del Interior de que se promovieran «las modificaciones legales oportunas que permitan un mayor grado de seguridad jurídica para la exigencia de responsabilidad a menores de edad en el ámbito administrativo sancionador».

Sin embargo, dichas modificaciones no fueron nunca llevadas a efecto, pese a estar sopesándose la configuración de la regulación del problema mediante la aprobación de un anteproyecto de la Ley reguladora de la potestad sancionadora de la Administración General del Estado que el Departamento de Administraciones Públicas tenía en estudio en el año 2001.

Con posterioridad, y con ocasión de la tramitación del expediente de queja Q0426306, tramitado ante la Secretaría General Técnica del Ministerio de Administraciones Públicas, con ocasión del planteamiento de la problemática por el Procurador del Común respecto a las dificultades que encuentran las Corporaciones Locales para el cobro de las multas impuestas a los menores, así como para conseguir una

efectiva reparación de los daños causados por estos en el mobiliario urbano, se alcanzaron similares conclusiones en cuanto a la necesaria distinción entre la responsabilidad administrativa que se deriva del procedimiento sancionador correspondiente, y que determina la imposición de una sanción, y la responsabilidad patrimonial respecto de los daños y perjuicios causados por el infractor, que conlleva la exigencia de indemnización.

En este supuesto, el citado departamento concluyó manifestando que no se contemplaba en ese momento la posibilidad de emprender modificación legislativa alguna en la materia.

En la presente investigación, al margen de volver a suscitar una cuestión que, como se ha visto, no resulta pacífica, se trasladaba a los dos Departamentos implicados, Interior y Hacienda y Administraciones Públicas la necesidad de disponer de una regulación de carácter general que además de completar el vacío legal que a todas luces existe, contemplara los necesarios matices en el procedimiento sancionador dirigido a los menores de edad, adaptando la naturaleza sancionadora educativa del procedimiento existente en el Derecho penal de menores al procedimiento administrativo sancionador, máxime cuando el tema sobrepasa a los procedimientos sancionadores por infracciones cometidas contra la legislación de protección de la seguridad ciudadana y surge con cada vez mayor frecuencia en otros ámbitos sectoriales.

En relación con este extremo, en el momento actual, en el informe que se remite por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se expresa: «Cabe concluir que, al amparo del artículo 149.1.18.^a de la Constitución española, correspondería al Estado la regulación de un procedimiento administrativo sancionador común a todas las Administraciones Públicas aplicable a los menores, pero la regulación de los procedimientos especiales *ratione materiae* corresponde a la Administración que ostenta las competencias legislativas sobre la materia, ya que la potestad sancionadora tiene «carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas» y «ha de atribuirse al que tiene la competencia sobre la materia en la que se ejerce».

Ahora bien, concretamente al amparo del artículo 149.1.29.^a de la Constitución española, el Estado, como Administración competente en materia de seguridad pública, podría regular también sobre tales especialidades».

Esta Institución estima que en dicha regulación sería procedente realizar, en consonancia con lo entonces mantenido por el Ministerio de Administraciones Públicas, una clara distinción entre lo que constituye la responsabilidad administrativa y la responsabilidad patrimonial respecto a los daños y perjuicios causados por el infractor.

El Ministerio del Interior en relación con esta cuestión remite los criterios que la Secretaría General Técnica dirigió a los Delegados y Subdelegados del Gobierno que pueden utilizarse para la imposición de sanciones a menores de edad, exclusivamente en aplicación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, en los que se reconoce la inexistencia de una regulación general o sectorial de la responsabilidad de los menores de edad en el Derecho administrativo sancionador, lo que ha obligado a acudir al ordenamiento penal, principalmente a la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, estimándose «la necesidad incuestionable de regular, posiblemente en una norma de carácter general, que sin duda habrá de tener rango de ley, la responsabilidad de los menores en el ámbito del Derecho administrativo sancionador».

Por todo lo anteriormente expuesto, esta Institución, en virtud de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, ha valorado la conveniencia de formular a V. I. la siguiente recomendación:

«Que se promuevan las modificaciones legales oportunas que contemplen con carácter general la responsabilidad administrativa de los menores de edad en el ámbito sancionador, distinguiendo la responsabilidad administrativa de la patrimonial, y se dote en una normativa básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, de una regulación para los menores de edad que, basada en los principios del Derecho penal, con los debidos matices como ya estableció en su momento el Tribunal Constitucional, contemple sanciones adecuadas para los menores de 18 años y mayores de 14, declare la inimputabilidad de los menores de esa edad, recoja el superior interés del menor y la exigencia de responsabilidad de los menores fundamentada en principios orientados hacia su reeducación, contemplando un catálogo y tipología de medidas adecuadas al menor desde la perspectiva sancionadora-educativa y no sólo desde el punto de vista recaudatorio, modificándose asimismo el procedimiento en todos sus trámites y fundamentalmente su terminación, en la que debe preverse la terminación convencional

como forma prioritaria que recoja el compromiso expreso por el menor del cumplimiento de la sanción para evitar la ineficacia de las sanciones.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. I. y en espera de la preceptiva respuesta.

Recomendación 144/2012, de 16 de noviembre, formulada a la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre el régimen jurídico de los menores en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador (11021255). Pendiente.

Hemos recibido su escrito, en el que nos contesta a la queja planteada por el Procurador del Común de Castilla y León, y registrada con el número arriba indicado.

Estudiado el contenido de la información remitida por esa Administración, esta Institución ha estimado oportuno realizar las consideraciones que a continuación se exponen.

En primer lugar, le informamos de que efectivamente el Defensor del Pueblo con ocasión del planteamiento de diferentes quejas y desde distintas perspectivas, ha tratado en diversas ocasiones la cuestión de los menores en el ámbito del procedimiento sancionador, tanto penal como administrativo, en aras no solo a garantizar una adecuada defensa de los derechos de los menores y de velar por el superior interés del menor que ha de inspirar cualquier reforma normativa que se lleve a cabo cuando exista un menor implicado, sino también con la finalidad de que se dote de un mayor grado de seguridad jurídica la exigencia de responsabilidad a menores de edad en el ámbito del derecho administrativo sancionador.

No en vano, en nuestro escrito anterior al comienzo de la presente investigación, se hacía expresa referencia a que no parece lógico que el mismo legislador que ha aprobado leyes protectoras de los menores de edad en aplicación de la existencia en el Derecho Internacional y en nuestro ordenamiento jurídico de cada vez mayor número de normas jurídicas protectoras de los derechos de los menores, que evidencia un cambio de actuación de los poderes públicos hacia la regulación de los derechos de la infancia, ignore en cambio dichos derechos en la legislación administrativa sancionadora. Así, efectivamente el Defensor del Pueblo ha solicitado información ante los organismos competentes en cada momento sobre esta trascendental cuestión: en el año 1993 a la Delegación del Gobierno en Madrid, con respecto a la aplicación de la Ley Orgánica sobre protección de la seguridad ciudadana a menores de edad, investigación en la que el órgano administrativo concluyó que no existe una exención de la responsabilidad administrativa de los menores de edad por las infracciones cometidas por ellos a esta normativa, sin que los padres puedan responder directamente de la sanción dado el carácter personalísimo de la misma.

Con posterioridad, y con ocasión de la tramitación de la queja Q9714797, el Defensor del Pueblo mantuvo ante el Ministerio del Interior y ante el Ministerio de Administraciones Públicas el criterio de que en virtud del artículo 130 de la Ley 30/1992, «cabe la posibilidad de que se dirijan los procedimientos sancionadores contra quienes ejerzan la patria potestad, hasta que finalmente exista la modificación legal por virtud de la cual se determinen unos límites claros de responsabilidad en el ámbito sancionador administrativo para los menores de edad».

Aun cuando es cierto que esta apreciación de la Institución fue rechazada en la información de la Abogacía del Estado, sin embargo sí se consideraba justificada la recomendación formulada entonces al Ministerio del Interior de que se promovieran «las modificaciones legales oportunas que permitan un mayor grado de seguridad jurídica para la exigencia de responsabilidad a menores de edad en el ámbito administrativo sancionador».

Sin embargo, dichas modificaciones no fueron nunca llevadas a efecto, pese a estar sopesándose la configuración de la regulación del problema mediante la aprobación de un anteproyecto de la Ley reguladora de la potestad sancionadora de la Administración General del Estado que el Departamento de Administraciones Públicas tenía en estudio en el año 2001.

Con posterioridad, y con ocasión de la tramitación del expediente de queja Q0426306, tramitado ante la Secretaría General Técnica del Ministerio de Administraciones Públicas, con ocasión del planteamiento de la problemática por el Procurador del Común respecto a las dificultades que encuentran las Corporaciones Locales para el cobro de las multas impuestas a los menores, así como para conseguir una

efectiva reparación de los daños causados por estos en el mobiliario urbano, se alcanzaron similares conclusiones en cuanto a la necesaria distinción entre la responsabilidad administrativa que se deriva del procedimiento sancionador correspondiente, y que determina la imposición de una sanción, y la responsabilidad patrimonial respecto de los daños y perjuicios causados por el infractor, que conlleva la exigencia de indemnización.

En este supuesto, el citado departamento concluyó manifestando que no se contemplaba en ese momento la posibilidad de emprender modificación legislativa alguna en la materia.

En la presente investigación, al margen de volver a suscitar una cuestión que, como se ha visto, no resulta pacífica, se trasladaba a los dos Departamentos implicados, Interior y Hacienda y Administraciones Públicas; la necesidad de disponer de una regulación de carácter general que además de completar el vacío legal que a todas luces existe, contemplara los necesarios matices en el procedimiento sancionador dirigido a los menores de edad, adaptando la naturaleza sancionadora educativa del procedimiento existente en el Derecho penal de menores al procedimiento administrativo sancionador, máxime cuando el tema sobrepasa a los procedimientos sancionadores por infracciones cometidas contra la legislación de protección de la seguridad ciudadana y surge con cada vez mayor frecuencia en otros ámbitos sectoriales.

En relación con este extremo, en el momento actual, en el informe que se remite por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se expresa: «Cabe concluir que, al amparo del artículo 149.1.18.^a de la Constitución española, correspondería al Estado la regulación de un procedimiento administrativo sancionador común a todas las Administraciones Públicas aplicable a los menores, pero la regulación de los procedimientos especiales *ratione materiae* corresponde a la Administración que ostenta las competencias legislativas sobre la materia, ya que la potestad sancionadora tiene «carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas» y «ha de atribuirse al que tiene la competencia sobre la materia en la que se ejerce».

Ahora bien, concretamente al amparo del artículo 149.1.29.^a de la Constitución española, el Estado, como Administración competente en materia de seguridad pública, podría regular también sobre tales especialidades».

Esta Institución estima que en dicha regulación sería procedente realizar, en consonancia con lo entonces mantenido por el Ministerio de Administraciones Públicas; una clara distinción entre lo que constituye la responsabilidad administrativa y la responsabilidad patrimonial respecto a los daños y perjuicios causados por el infractor.

El Ministerio del Interior en relación con esta cuestión, remite los criterios que la Secretaría General Técnica dirigió a los Delegados y Subdelegados del Gobierno que pueden utilizarse para la imposición de sanciones a menores de edad, exclusivamente en aplicación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, en los que se reconoce la inexistencia de una regulación general o sectorial de la responsabilidad de los menores de edad en el Derecho Administrativo Sancionador, lo que ha obligado a acudir al ordenamiento penal, principalmente a la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, estimándose «la necesidad incuestionable de regular, posiblemente en una norma de carácter general, que sin duda habrá de tener rango de ley, la responsabilidad de los menores en el ámbito del Derecho administrativo sancionador».

Por todo lo anteriormente expuesto, esta Institución, en virtud de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, ha valorado la conveniencia de formular a V. I. la siguiente recomendación:

«Que se promuevan las modificaciones legales oportunas que contemplen con carácter general la responsabilidad administrativa de los menores de edad en el ámbito sancionador, distinguiendo la responsabilidad administrativa de la patrimonial, y se dote en una normativa básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas una regulación para los menores de edad que, basada en los principios del Derecho penal, con los debidos matices como ya estableció en su momento el Tribunal Constitucional, contemple sanciones adecuadas para los menores de 18 años y mayores de 14, declare la inimputabilidad de los menores de esa edad, recoja el superior interés del menor y la exigencia de responsabilidad de los menores fundamentada en principios orientados hacia su reeducación, contemplando un catálogo y tipología de medidas adecuadas al menor desde la perspectiva sancionadora-educativa y no sólo desde el punto de vista recaudatorio, modificándose asimismo el procedimiento en todos sus trámites y

fundamentalmente su terminación, en la que debe preverse la terminación convencional como forma prioritaria que recoja el compromiso expreso por el menor del cumplimiento de la sanción para evitar la ineficacia de las sanciones.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. I. y en espera de la preceptiva respuesta.

Recomendación 145/2012, de 16 de noviembre, formulada al Instituto Canario de la Vivienda de la Comunidad Autónoma de Canarias, acerca de la adopción de medidas para ajustar la actuación de la Administración a la realidad existente (10014221). Pendiente.

Se ha recibido la información solicitada a ese Instituto Canario de la Vivienda, relativa a la queja arriba indicada, formulada por don (...).

No podemos considerar favorablemente el escrito remitido pues silencia todo lo referente al número de expedientes análogos al del interesado que están pendientes de pago, y no indica el plazo siquiera estimado en que el compareciente podría percibir la subvención correspondiente al año 2010.

Reproduce ese organismo información proporcionada en anteriores escritos y que habíamos señalado ya como insuficiente, por lo que la forma de proceder de esa Administración ha de interpretarse como entorpecedora de las actuaciones de esta Institución. Dicha actitud genera dudas adicionales a esta Institución pues entendemos que se tramitan solicitudes de ayudas y se dictan resoluciones favorables a los interesados sin haber tenido en cuenta si existían o no los créditos suficientes para que pudieran percibir lo reconocido.

Con el fin de evitar esas consecuencias negativas para los interesados o para que no se dicten actos nulos de pleno derecho, se tendrían que realizar las necesarias labores de coordinación y control presupuestario antes de estimar las solicitudes de subvención. También se debería haber hecho público para conocimiento de los posibles interesados que, una vez superados los objetivos programados, no se admitirían a trámite nuevas solicitudes de ayudas por falta de fondos suficientes. La difusión de esa medida no solamente habría significado una actuación responsable de ese Instituto, sino que también habría evitado que se generasen falsas expectativas respecto a expedientes que, una vez superados los límites, no iban a poder pagarse por no tener la financiación correspondiente.

Si los ciudadanos no llegan a conocer, con al menos idéntica publicidad o difusión, que se han agotado las partidas presupuestarias previstas para los distintos programas, la Administración vulnera los principios generales consagrados en el artículo 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que proclaman respetar en su actuación la buena fe y la confianza legítima en sus relaciones con los ciudadanos.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procedemos a formular a ese Instituto las siguientes recomendaciones:

1.^a «Que en la tramitación de cada solicitud de subvención y ayuda relacionada con la vivienda, ese Instituto lleve un control previo a la resolución para que no autorice gastos, adquiera compromisos, ni reconozca obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos consignados en los correspondientes programas presupuestarios».

2.^a «Que cuando se superen los límites presupuestarios o los objetivos previstos en cada programa se haga público, y a partir de esa fecha deje de admitir a trámite nuevas solicitudes de ayudas y desestime las solicitudes que ya se hubieran presentado si no existe crédito presupuestario para ello o se han alcanzado esos objetivos».

3.^a «Cuando se realice alguna campaña publicitaria de gran impacto social, encaminada a divulgar subvenciones y otras ayudas a la vivienda, o facilidades o beneficios que puedan afectar a un colectivo de ciudadanos, se incluya de forma expresa y clara una advertencia de las limitaciones previstas, sean de carácter presupuestario, temporal, legal o de otro tipo, debiendo figurar estas advertencias de forma destacada en los impresos que se confeccionen para su cumplimentación por quienes deseen acogerse a esos programas de ayudas».

4.^a «Que se proceda a realizar las mismas labores de difusión y publicidad cuando, por exigencias de nuevas necesidades surgidas, se modifiquen las previsiones de ayudas, para así evitar, especialmente,

que los ciudadanos que tuvieran pensado acogerse a ellas puedan incurrir en gastos que no podrían recuperarse».

Por la misma razón, exponemos la sugerencia que formulamos a continuación a ese Instituto, dirigida particularmente al caso concreto que afectó al formulante de la presente queja, y ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de nuestra Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo:

«Que, dado el largo tiempo que ha transcurrido desde que el expediente del interesado (...) se encuentra pendiente de pago de la segunda anualidad –correspondiente al año 2010–, ese Instituto adopte las medidas necesarias para que se le pague íntegramente, y sin demora.»

Agradezco de antemano su colaboración y espero, de conformidad con el artículo 30 de la ley orgánica, que en el plazo máximo de un mes me comuniqué si acepta o no las resoluciones formuladas, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Recomendación 146/2012, de 16 de noviembre, formulada al Instituto Nacional del Consumo, sobre el cobro por parte de los operadores a los usuarios por facilitar código para liberar los terminales móviles (12000080). Pendiente.

Hemos recibido su escrito de fecha 20 de agosto de 12 (salida número...), en el que contesta a la queja formulada por don (...), registrada en esta Institución con el número arriba indicado.

En relación al asunto objeto del presente expediente en los últimos años se ha podido constatar un aumento de las quejas sobre los problemas derivados de los terminales móviles que proporcionan las compañías cuando los usuarios formalizan la contratación de los servicios con estas. En el ámbito de la telefonía móvil además del servicio telefónico en sentido estricto, el usuario abona el terminal móvil vinculado al contrato suscrito. Esta circunstancia, en numerosas ocasiones, es desconocida por los ciudadanos que entienden que el aparato telefónico es un obsequio o deferencia de la Compañía y asumen que sus derechos sobre el terminal proporcionado son limitados.

Existen operadores que cobran a los abonados por facilitar el código de desbloqueo del aparato una vez finalizado el período de permanencia. Otras compañías impiden que dentro del período de permanencia, estando al corriente del abono de las facturas y manteniendo el contrato, el ciudadano haga uso del terminal con una compañía distinta. Este tipo de prácticas han continuado en el tiempo por la falta de información proporcionada por los operadores y han supuesto un abuso de su posición respecto al usuario.

El mercado de las telecomunicaciones, tanto en su vertiente técnica como jurídica, sufre una constante evolución por lo que resulta difícil anticiparse a los problemas. Sin embargo, es necesario que los poderes públicos sean ágiles y resolutivos en sus actuaciones cuando detectan situaciones como las que nos ocupan.

En la información facilitada por V. I. se efectúa una descripción concisa de la problemática y se califica como de abusivas estas actuaciones, por lo que es imprescindible que los usuarios conozcan sus derechos en este ámbito y que los operadores sean conscientes de ello, para evitar estas prácticas y, en su caso, para que se asuman las consecuencias del incumplimiento.

De acuerdo con lo anterior, esta Institución, en el ejercicio de la responsabilidad que le confiere el artículo 54 de la Constitución y al amparo del artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, viene a formular la siguiente recomendación:

«La adopción de las medidas oportunas para que la calificación como práctica abusiva de las actuaciones relacionadas con los terminales móviles, proporcionados por las compañías y vinculados al contrato suscrito, sea divulgada entre los interesados. Es preciso que tanto los operadores móviles como los usuarios conozcan el criterio de ese Instituto respecto a estas prácticas. Aquellos, con la finalidad de respetar los derechos de los usuarios, y estos, para que, cuando detecten una situación como la descrita, puedan ejercitar las acciones oportunas en defensa de sus derechos.»

A la espera de la preceptiva respuesta, en la que exprese su aceptación o rechazo al contenido de esta recomendación.

Recomendación 147/2012, de 16 de noviembre, formulada a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Competitividad, sobre la ampliación del horario establecido por los bancos para efectuar ingresos (12005079). Pendiente.

Se tramita en esta Institución la queja arriba indicada, formulada por don (...), con domicilio en la calle (...), de (...).

El firmante expone que el Banco BBVA tiene establecido un determinado horario y días especiales para efectuar ingresos muy restrictivo. Asimismo, otros ciudadanos nos vienen trasladando la misma problemática con otras entidades bancarias.

Admitida a trámite la presente queja, el Banco de España informa que no existe ninguna disposición legal que establezca un determinado horario como obligatorio para que las entidades de crédito admitan ingresos y realicen pagos a sus clientes o a terceros por cuenta de aquellos; ni tampoco dicha actuación incide en la posible infracción de normativa de disciplina bancaria.

Indica que adoptar un horario más o menos amplio para la admisión por ventanilla de determinadas operaciones, tales como los pagos por suministros o los recibos de comunidades de propietarios, es una decisión libremente adoptada por las entidades en su funcionamiento operativo y de organización interna, sobre la que ese Servicio de Reclamaciones ni puede ni debe pronunciarse. Lo único relevante, y sobre lo que insiste particularmente ese Servicio, es que se avise al público de la existencia de estas limitaciones, colocando carteles en las diferentes oficinas. Las entidades de crédito argumentan que la intención de dicha medida es evitar aglomeraciones en las oficinas, procurando dispensar un mejor trato a la clientela bancaria.

La característica que distingue a las cuentas corrientes de otros depósitos a la vista, como las cuentas de ahorro, es el servicio de caja que la entidad se compromete a prestar a sus titulares. Esto es, la entidad bancaria se obliga a efectuar por cuenta de su cliente los cobros y pagos que éste le ordene. La orden más básica, «el servicio de caja», sería abonar en la cuenta de los clientes los ingresos en efectivo que efectúe el titular u otra persona. Las entidades bancarias al limitar el horario podrían estar incumpliendo esta obligación.

Desde el punto de vista formal el contrato de cuenta corriente se rige por el principio de libertad de forma, a pesar de ello se exige su forma escrita desde la redacción del artículo 7 de la Orden Ministerial de 12 de diciembre de 1989 y la norma 6 de la Circular 8/1990, de 7 de septiembre, ratificándose por el artículo 11.1 de la Orden EHA/1608/2010, de 14 de junio, en papel u otro soporte duradero.

Partiendo de esta obligación de documentación de los términos del contrato de cuenta corriente se puede deducir que no es suficiente con el aviso al público de la existencia de un horario concreto para estas operaciones, colocando carteles en las diferentes oficinas, sino que debería constar de modo expreso en las condiciones del contrato al tratarse de una limitación sustancial.

Por otro lado, todo comerciante tiene la obligación de vender a los consumidores los productos o servicios ofertados que le demanden, deber impuesto por la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista. Resulta lógica la aplicación extensiva de dicho principio a las entidades bancarias, y por tanto tendrían la obligación de atender cuantas demandas comerciales le fueran formuladas por los usuarios durante el horario de apertura al público.

La argumentación de las entidades bancarias de que la finalidad es evitar aglomeraciones en las oficinas, procurando dispensar un mejor trato a la clientela, no es aceptable, toda vez que no sólo no deparan un mejor trato, sino que provocan importantes trastornos, como pérdidas de tiempo, o el término del plazo para el abono de facturas de luz, gas, teléfono, ingresos en la cuenta de las comunidades de propietarios, rentas de alquiler, etcétera.

Tampoco hay que olvidar, que la reestructuración del sistema financiero está trayendo consigo el cierre de sucursales y el recorte de plantillas, sobre todo de las cajas de ahorro. Algo ante lo que los clientes bancarios no tienen más opción que la de quejarse.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procede formular la siguiente recomendación:

«La adopción de medidas oportunas que promuevan las modificaciones normativas en el ejercicio de las competencias que tiene conferidas esa Secretaría General o el órgano competente, con el fin de hacer efectiva la obligación que tienen contraída las entidades bancarias con los clientes y permitan los pagos durante todo el horario que permanezca el establecimiento abierto al público.»

Esta recomendación ha sido enviada también al Banco de España con esta misma fecha.

En espera de la remisión de la preceptiva información, en la que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 148/2012, de 16 de noviembre, formulada al Servicio de Reclamaciones del Banco de España, sobre la ampliación del horario establecido por los bancos para efectuar ingresos (12005079). Pendiente.

Hemos recibido su escrito en relación con la queja arriba indicada, formulada por don (...), en el que informa que no existe ninguna disposición legal que establezca un determinado horario obligatorio para que las entidades de crédito admitan ingresos y realicen pagos a sus clientes o a terceros por cuenta de aquellos; ni tampoco dicha actuación incide en la posible infracción de normativa de disciplina bancaria.

Señala que adoptar un horario más o menos amplio para la admisión por ventanilla de determinadas operaciones, tales como los pagos por suministros o los recibos de comunidades de propietarios, es una decisión libremente adoptada por las entidades en su funcionamiento operativo y de organización interna, sobre la que ese Servicio de Reclamaciones ni puede ni debe pronunciarse. Lo único relevante, y sobre lo que insiste particularmente ese Servicio, es que se avise al público de la existencia de estas limitaciones, colocando carteles en las diferentes oficinas. Las entidades de crédito argumentan que la intención de dicha medida es evitar aglomeraciones procurando dispensar un mejor trato a la clientela bancaria.

La característica que distingue a las cuentas corrientes de otros depósitos a la vista, como las cuentas de ahorro, es el servicio de caja que la entidad se compromete a prestar a sus titulares. Esto es, la entidad bancaria se obliga a efectuar por cuenta de su cliente los cobros y pagos que este le ordene. La orden más básica, «el servicio de caja», sería abonar en la cuenta de los clientes los ingresos en efectivo que efectúe el titular u otra persona. Las entidades bancarias al limitar el horario podrían estar incumpliendo esta obligación.

Desde el punto de vista formal el contrato de cuenta corriente se rige por el principio de libertad de forma, a pesar de ello se exige su forma escrita desde la redacción del artículo 7 de la Orden Ministerial de 12 de diciembre de 1989 y la norma 6 de la Circular 8/1990, de 7 de septiembre, ratificándose por el artículo 11.1 de la Orden EHA/1608/2010, de 14 de junio, en papel u otro soporte duradero.

Partiendo de esta obligación de documentación de los términos del contrato de cuenta corriente se puede deducir que no es suficiente con el aviso al público de la existencia de un horario concreto para estas operaciones, colocando carteles en las diferentes oficinas, sino que debería constar de modo expreso en las condiciones del contrato al tratarse de una limitación sustancial.

Por otro lado, todo comerciante tiene la obligación de vender a los consumidores los productos o servicios ofertados que le demanden, deber impuesto por la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista. Resulta lógica la aplicación extensiva de dicho principio a las entidades bancarias y, por tanto, tendrían la obligación de atender cuantas demandas comerciales le fueran formuladas por los usuarios durante el horario de apertura al público.

La argumentación de las entidades bancarias de que la finalidad es evitar aglomeraciones en las oficinas, procurando dispensar un mejor trato a la clientela, no es aceptable, toda vez que no sólo no deparan un mejor trato sino que provocan importantes trastornos, como pérdidas de tiempo o el término del plazo para el abono de facturas de luz, gas, teléfono, ingresos en la cuenta de las comunidades de propietarios, rentas de alquiler, etcétera.

Tampoco hay que olvidar que la reestructuración del sistema financiero está trayendo consigo el cierre de sucursales y el recorte de plantillas, sobre todo de las cajas de ahorro. Algo ante lo que los clientes bancarios no tienen más opción que la de quejarse.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procede formular la siguiente recomendación:

«La adopción de medidas oportunas que promuevan las modificaciones normativas en el ejercicio de las competencias que tiene conferidas ese centro directivo o el órgano competente, con el fin de hacer efectiva la obligación que tiene contraída las entidades bancarias con los clientes y permitan los pagos durante todo el horario que permanezca el establecimiento abierto al público.»

Con esta misma fecha trasladamos esta recomendación a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Competitividad.

En espera de la remisión de la preceptiva información, en la que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 149/2012, de 21 de noviembre, formulada a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, sobre la comercialización por las entidades bancarias de participaciones preferentes y deuda subordinada a inversores minoristas sin la debida información (12001843). Pendiente.

Hemos recibido su escrito en relación con la investigación de oficio número 12001843, sobre la comercialización por las entidades financieras de productos complejos como las participaciones preferentes y deuda subordinada.

Agradecemos la información facilitada y valoramos las actuaciones que se están desarrollando para lograr un mercado más transparente y justo para los inversores, pero discrepamos de algunas afirmaciones efectuadas por las siguientes razones:

Primera. En cuanto a las dificultades legales alegadas por esa Comisión para proporcionarnos la identificación de las entidades incurso en un procedimiento sancionador, sujetas a inspección, estimamos que la remisión de dicha información a esta Institución no supone la divulgación de la misma como parece desprenderse de su escrito, no se trata de hacer los datos públicos, pues recordamos a V. E. que esta Institución también cuenta con el deber de reserva impuesto por el artículo 23 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

Sin embargo, como ya hemos indicado en nuestra comunicación de 21 de agosto de 2012, no se establecen límites al Defensor del Pueblo para el acceso a documentos en las investigaciones que realiza, por lo que consideramos que facilitar los datos que se han pedido no puede suponer riesgo alguno para las obligaciones establecidas a esa Comisión por el artículo 90 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores.

Segunda. Aducen la ausencia de capacidad legal de la CNMV para prohibir la comercialización de los productos financieros a inversores minoristas con carácter preventivo, indicando que la modificación del MiFIR, en tramitación, recoge la posibilidad de prohibir o restringir temporalmente esa comercialización.

Respecto a esta afirmación interesa a esta Institución que aclare en qué supuestos se puede aplicar la facultad conferida por el artículo 85.2.e) de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores (vigente desde 2007), pues tal parece que entre las facultades de la Comisión, tanto en sus labores de supervisión como de inspección, es decir, al margen de la competencia sancionadora, se encuentra la de requerir el cese de toda práctica contraria a las disposiciones de la ley y las normas de desarrollo de la misma, lo que apunta a la suspensión o cese de actividad de comercialización de estos productos híbridos entre inversores que no cumplían los requisitos para acceder a ellos y más cuando no se ha facilitado información y, en ocasiones, se ha presionado a los clientes para su adquisición, base de algunas sentencias estimatorias para anular los contratos.

Tercera. En cuanto a la catalogación de los productos en función de su complejidad y riesgo, incorporando un código de colores, que la CNMV considera excesivamente sencillo. Hay que explicar que la propuesta efectuada por esta Institución busca precisamente que exista un aviso fácil y accesible sobre la existencia de riesgos en la inversión, sin que ello implique que no se establezcan más niveles, pero se pretende un indicador visible y claro, pues la información pormenorizada y con un lenguaje técnico puede llevar a confusión, como de hecho ha quedado demostrado.

Cuarta. Por último, en cuanto a la carencia de capacidad para imponer a las entidades la compensación de los perjuicios ocasionados a los inversores, hay que tener en cuenta que la CNMV no debe ceñirse únicamente en sus actuaciones a la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, pues su artículo 14 sobre el régimen jurídico de la CNMV en el punto 2 dice textualmente: «En el ejercicio de sus funciones públicas, y en defecto de lo dispuesto en esta Ley y en las normas que la completen o desarrollen, la Comisión Nacional del Mercado de Valores actuará con arreglo a lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento

Administrativo Común, y en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado».

Del mismo modo, el artículo 98.1 de la misma ley dispone: «En materia de procedimiento sancionador, resultará de aplicación la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y su desarrollo reglamentario...».

Este último precepto sitúa la cuestión en el ámbito de los principios de la potestad administrativa sancionadora recogidos en la citada Ley 30/1992, y entre ellos en el principio de responsabilidad previsto en el artículo 130, en los siguientes términos:

«2. Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine, y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente».

De todo ello se deduce que existen instrumentos en el ordenamiento jurídico para adoptar medidas sobre la compensación de los perjuicios ocasionados a los inversores. Además esta Institución no encuentra objeciones para que desde esa Comisión se promuevan acuerdos que ayuden a paliar el daño ocasionado, máxime teniendo en cuenta que valoran esa compensación en la aplicación de la política disciplinaria y en el cálculo de la cuantía de las sanciones.

Con independencia de lo anterior, queremos dejar constancia de que no desconocemos la nueva normativa aplicable a los canjes, pero este cambio de las reglas cuando ya existe un conflicto en detrimento de la parte más débil de la relación no puede ser compartido por el Defensor del Pueblo, además ello no empece para la promoción de acuerdos que ayuden a limitar los perjuicios sufridos por los inversores minoristas, cuya protección encomienda la ley a esa Comisión.

Es un hecho innegable que el sistema de control y supervisión sobre esta actividad antijurídica no ha funcionado como debiera, además en un momento en que las entidades se encuentran sin la capacidad de respuesta que los inversores confiaban que tenían.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procede formular la siguiente recomendación:

«Reiterar la recomendación efectuada sobre la necesidad de promover acuerdos entre los inversores y las entidades de crédito para limitar los daños sufridos por los inversores, que no tienen el deber jurídico de soportar, y recomendar a esa Comisión el uso de los instrumentos que el ordenamiento jurídico ofrece para reponer el orden jurídico conculcado.»

En espera de la remisión de la preceptiva información, en la que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 150/2012, de 23 de noviembre, formulada al Ente Público Puertos del Estado del Ministerio de Fomento, sobre las condiciones de seguridad del servicio público de transporte de personas y vehículos entre las dos orillas de la Ría del Nervión (12007024-01). Pendiente.

Acusamos recibo de su escrito, en el que nos contesta a la queja planteada por don (...), registrada con el número arriba indicado.

En el completo informe remitido se realizan distintas consideraciones sobre las competencias de las autoridades portuarias respecto de la gestión del dominio público que tienen adscrito, así como sobre la gestión y control de los servicios portuarios, emitiéndose el criterio de ese organismo respecto del alcance de las obligaciones de vigilancia y seguridad de las autoridades portuarias en el espacio portuario y sobre la responsabilidad de las autoridades portuarias en materia de seguridad.

Analizados detenidamente los argumentos esgrimidos en el informe remitido, y comprobada la normativa de aplicación, esta Institución estima oportuno asimismo realizar las siguientes consideraciones.

Efectivamente, el Defensor del Pueblo considera, en consonancia con lo manifestado por ese organismo, que las obligaciones de vigilancia y control de las autoridades portuarias respecto del espacio portuario no son ilimitadas en toda la zona de servicio del puerto. De hecho, esta tesis es abonada por lo que dispone la Orden FOM/938/2008, de 27 de marzo, por la que se aprueba el pliego de condiciones generales para el otorgamiento de concesiones en el dominio público portuario estatal, cuando en su Regla 22, dedicada a la Gestión de la Concesión, se establece: «El concesionario gestionará la concesión a su riesgo y ventura. En ningún caso, la Autoridad Portuaria será responsable de las obligaciones contraídas por el concesionario ni de los daños o perjuicios causados por este a terceros».

Ahora bien, lo anterior y el hecho de que el servicio público de transporte de personas y vehículos entre las dos orillas del río Nervión haya sido objeto de una concesión administrativa y que corresponda al concesionario cumplir con las exigencias derivadas de la aplicación de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales y de protección civil, mediante el cumplimiento, entre otros requerimientos, de la norma básica de autoprotección, no excluye el cumplimiento por las administraciones públicas competentes para el otorgamiento de la licencia o permiso para la explotación o inicio de actividad de que se trate de velar por el cumplimiento de las obligaciones impuestas al concesionario, como prueba de que la existencia de una concesión sobre el dominio público no implica, en ningún momento, la renuncia de la titularidad pública del servicio público objeto de la concesión.

Por ello, si bien es cierto que la mercantil (...) deberá hacer frente a las responsabilidades dimanantes del accidente acaecido en el año 2010, a resultados del cual falleció el hijo de los comparecientes ante esta Institución, y que deberán ser los tribunales de Justicia quienes, en última instancia, delimiten las responsabilidades a que hubiere lugar, no es menos cierto que de la normativa vigente se desprende la existencia de ciertas facultades de supervisión y control por la Administración Pública titular del servicio del cumplimiento por el concesionario de las normas en materia de seguridad y de inspección de las instalaciones y su correcto mantenimiento y buen uso.

En este sentido, a través de la concesión solo se transfiere al concesionario la gestión y explotación del servicio público. Esta escisión entre titularidad y explotación del servicio que la concesión significa queda claro cuando la Ley de Contratos establece un reparto de facultades de policía para mantener el buen orden del servicio entre el contratista y la propia Administración.

En términos generales podría decirse que la Administración como titular del servicio conserva todas las facultades de policía necesarias para asegurar su buen funcionamiento y una potestad de fiscalizar el servicio, esto es, su gestión y explotación por el concesionario; potestad que está implícita asimismo en la propia titularidad administrativa sobre el servicio público.

De hecho, entre la documentación remitida por esa Administración consta el pliego de bases del concurso de concesión para la explotación del puente-transbordador entre Las Arenas y Portugalete y el pliego de cláusulas de explotación.

En este último, en su artículo 5, se contienen las normas específicas que rigen la conservación e inspección de las instalaciones, disponiéndose, como no podía ser de otra manera, que, si bien la conservación de las instalaciones es una de las obligaciones del concesionario, de acuerdo con las condiciones de la concesión, este debe encargarse anualmente de la revisión de la estructura y mecanismos del puente-transbordador, y presentar a la Autoridad Portuaria el informe correspondiente a dicha revisión antes del 31 de diciembre de cada año. A la vista del informe, la Autoridad Portuaria «podrá ordenar las reparaciones oportunas e incluso paralizar el servicio, si se hubieran observado anomalías que afecten a su seguridad».

Por su parte, en el pliego de condiciones de la concesión para la explotación del puente-transbordador entre Las Arenas y Portugalete se prevé asimismo que «la Autoridad Portuaria podrá inspeccionar en todo momento el estado de conservación de las obras y terrenos concedidos y señalar las reparaciones que deban realizarse, quedando obligado el concesionario a ejecutarlas a su cargo en el plazo que se le señale».

Si el concesionario no realizara las obras de reparación en el plazo establecido, podrá la autoridad portuaria incoar el expediente sancionador correspondiente...».

De las recientes informaciones facilitadas por los promoventes de la queja se desprende que la empresa concesionaria, a raíz del accidente mortal acaecido en 2010, ha acometido determinadas reformas en la barcaza, aun cuando del informe remitido por la Secretaría de Estado de Cultura se concluye que «(...) envió información el 24 de enero de 2012, en la que se aludía a las obras de consolidación

del monumento; no obstante, por lo que respecta al cambio del pavimento de la góndola del transbordador, está aún pendiente de ser llevado a cabo».

Valorando, asimismo, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, la conveniencia de formular a V. I. la siguiente recomendación:

«Que, de acuerdo con la potestad de fiscalizar el servicio y las potestades de policía que ostenta esa Administración respecto de la concesión otorgada a la empresa concesionaria del servicio público de transporte de personas y vehículos entre las dos orillas de la ría del Nervión, en orden a asegurar su buen funcionamiento y cumplimiento de las condiciones de seguridad, se realicen las inspecciones que sean pertinentes y se ordenen las reparaciones y/o mejoras de las mismas, en caso de detectarse anomalías que impliquen riesgo para las personas y usuarios de dicha instalación.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. I. y en espera de la preceptiva respuesta.

Recomendación 151/2012, de 23 de noviembre, formulada al Ayuntamiento de Toledo, sobre los actos incívicos que se suceden en los espacios públicos de esa localidad (12007068). Pendiente.

Acusamos recibo a su escrito (s/ref...), en el que nos contesta a la queja planteada por don (...) y registrada con el número arriba indicado.

En dicho escrito se comunica la situación que afecta a la urbanización en la que reside el compareciente debido a los continuos robos de cable que se están produciendo, hechos que no solo afectan a ese municipio, sino que se hacen extensivos a todo el país.

Esta Institución es consciente de la proliferación cada vez mayor de actos vandálicos que afectan a las instalaciones de alumbrado público y a otras instalaciones y edificios tanto públicos como privados y de la dificultad que encuentran las autoridades competentes en cada caso, para localizar y detener a los culpables, así como el perjuicio económico que tales actuaciones ilegales ocasionan al erario público, proporcionalmente mucho mayor que el valor del material robado.

Ciertamente es necesario tomar en consideración que hay que hacer frente, no solo a la reposición de lo robado, en muchas ocasiones imposible debido a la limitada capacidad financiera de las Corporaciones Locales a las que afecta, sino que también resulta ineludible adoptar medidas de prevención de la delincuencia, tendentes a evitar que se sigan destrozando los equipamientos y se cometan actos delictivos en los espacios públicos, y llevar a cabo medidas de investigación, tendentes a la localización de los presuntos culpables de tales hechos.

Esta tarea excede con mucho de las competencias de la Administración Local, lo que impone la necesaria colaboración y coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en lo concerniente al ejercicio de la función que le asigna principalmente la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuando expresa que los Cuerpos de Policía Local deberán ejercer entre otras funciones, «efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad».

En consecuencia, esta Institución, en virtud de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, ha estimado la conveniencia de formular a V. I. la siguiente recomendación:

«Que se refuercen las actuaciones de coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el marco de la Junta de Seguridad, y se adopten las necesarias medidas de actuación conjunta en materia de prevención y represión de las conductas delictivas que conduzcan a la erradicación de los actos vandálicos que se suceden en los espacios públicos de esa localidad, principalmente el robo de cable de cobre, de tal forma que se asegure el mantenimiento de la seguridad ciudadana de los vecinos de la zona objeto de la queja.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. I. y en espera de la preceptiva respuesta.

Recomendación 152/2012, de 23 de noviembre, formulada al Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM), sobre la adopción de medidas para la reducción de la extraordinaria demora existente en la realización de colonoscopia en el Hospital La Mancha Centro (12008583). Pendiente.

Hemos recibido su escrito (s/ref.: registro de salida número...), con relación a la queja planteada ante esta Institución por doña (...), registrada con el número arriba indicado.

En el mencionado escrito se pone de relieve que aún no ha sido posible citar a la paciente para efectuar la colonoscopia programada, en atención al elevado número de pacientes que precisa esta prueba y en que se están priorizando las relativas a procesos oncológicos. Se añade también que, cuando se pueda fijar la fecha en la que se llevará a cabo, se comunicará a la interesada.

De la información facilitada por ese Servicio de Salud se desprende la existencia de una notable demora, de carácter estructural, para la realización, en el hospital La Mancha Centro, de Alcázar de San Juan (Ciudad Real), de colonoscopias, superior a siete meses, en la actualidad, en el caso concreto planteado.

Con carácter previo a la formulación de las recomendación y sugerencia que se derivan de la presente investigación, es necesario efectuar las cinco consideraciones que seguidamente se detallan:

En primer lugar que, aun cuando, efectivamente, la mayor eficiencia del sistema exige la definición de criterios explícitos de indicación clínica y de pautas de actuación acerca de la prioridad de los pacientes en lista de espera, ello no es suficiente para justificar el largo tiempo transcurrido desde que se programó (4 de marzo de 2012) la prueba que precisa la paciente. En segundo término, que esta no conoce, ni tan siquiera de forma aproximada, cuándo se materializará la reseñada prueba, extremo que da a entender la práctica de agendas cerradas, que se traducen en la existencia de pacientes en espera de que se les asigne la fecha en la que podrán ser atendidos. En tercer lugar, que el reconocimiento del derecho de todos los ciudadanos a la protección de la salud, consagrado en el artículo 43 de la Constitución española, requiere de los poderes públicos la adopción de las medidas idóneas para satisfacerlo. En cuarto lugar, que el fin principal de las administraciones con responsabilidad en la gestión de la asistencia sanitaria no es otro que el de prestar una atención de calidad a los ciudadanos, en cuyo marco la equidad es un referente ineludible. Y, en quinto lugar, que existe consenso, tanto entre los ciudadanos en general como entre los profesionales y gestores sanitarios, acerca de la necesidad de adoptar medidas urgentes y tendentes a suprimir tiempos de espera que no sean razonables.

De otra parte, es igualmente preciso señalar que la excesiva demora en la realización de la prueba diagnóstica a la que se viene haciendo referencia, superior a siete meses, no se corresponde con la obligación del sistema público sanitario de garantizar no solo el contenido nominal y funcional de las prestaciones, sino también la forma de obtención de las mismas en lo referente a tiempo, calidad y accesibilidad.

Con fundamento en lo expuesto, y en uso de las facultades conferidas por el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, esta Institución ha acordado dirigir a V. I. las siguientes:

Recomendación: «Adoptar las medidas oportunas para reducir la extraordinaria demora existente, al menos en algunos supuestos, en la realización de colonoscopias en el hospital La Mancha Centro», y

Sugerencia: «Comunicar a la señora (...) la fecha o período de tiempo en que previsiblemente se llevará a cabo la prueba diagnóstica programada hace ya más de siete meses».

Agradecemos su preceptiva respuesta, en el plazo no superior a un mes a que hace referencia el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en el sentido de si se aceptan o no la recomendación y sugerencia formuladas, así como, en caso negativo, las razones que se estimen para su no aceptación.

Recomendación 153/2012, de 28 de noviembre, formulada a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), sobre la regularización de urbanizaciones (12247002). Pendiente.

El Defensor de Pueblo lleva años describiendo los problemas originados en los procesos de planeamiento no terminados, bien en la aprobación de los planes bien en la ejecución y gestión de planes aprobados; y señalando las causas y soluciones, que las administraciones urbanísticas conocen y que por

varias razones no califican ni aplican (informes anuales 2007, 2008 y 2010; también en la monografía Agua y ordenación del territorio, 2010, § 1.1.5 «Ejecución del planeamiento urbanístico. Urbanizaciones ilegales»).

La crisis económica toma en el ámbito urbanístico su aspecto de crisis de rentabilidad de la inversión, que ha ocasionado durante los últimos tres años el enfriamiento de la actividad promotora, especialmente en la ejecución de los planes. El ritmo de la construcción se ha ralentizado o detenido y muchos proyectos urbanísticos no han podido ejecutarse. La falta de rentabilidad y la desvalorización (cuando no la destrucción) del capital inmobiliario ha conducido a la falta de financiación bancaria, con más dificultades para los ciudadanos en poder acceder a una vivienda. La crisis de la construcción está ocasionando la paralización de obras y el abandono de urbanizaciones y construcciones no acabadas. Las obras no pueden ser recepcionadas por el ayuntamiento al no haberse realizado correctamente, los vecinos se encuentran en una situación desesperada y de indefensión, sin vivienda digna.

Decíamos en el informe 2011 que tras una década de expansión de la edificación residencial, que elevó la oferta de viviendas hasta niveles superiores al medio de los países europeos, sea en términos absolutos o relativos a la población o al parque de viviendas existente, el año 2007 supuso el inicio de una fase de ajuste que se prolonga hasta hoy. La crisis de la construcción se expresa en la paralización o abandono de urbanizaciones y de construcciones sin terminar. Por tanto, un año más las quejas recibidas sobre esta materia se refieren fundamentalmente a los problemas ocasionados por la ejecución incompleta de planeamiento.

Los problemas en la ejecución del planeamiento urbanístico alcanzan la fase ulterior de la edificación y de los controles de la legalidad urbanística, asuntos estos que aquí no tratamos (es decir, nos quedamos en la reparcelación, urbanización y entrega de las obras al ayuntamiento, dejamos fuera la licencia de obras, la edificación y las infracciones asociadas), aunque formen parte de la preservación y uso del suelo en su sentido propio, que es la atención de las necesidades generales —en última instancia, el derecho fundamental y elemental a disfrutar de una vivienda digna— y no las de la rentabilidad de la inversión inmobiliaria.

Es excesiva la lentitud que caracteriza la gestión urbanística, debida a la complejidad de los procesos administrativos. El Defensor del Pueblo en sus informes anuales viene destacando que los sistemas de actuación tradicionales presentan problemas reiterados que, por conocidos, exigirían fórmulas de sistematización y simplificación. Hemos subrayado la importancia de que las administraciones locales asuman el protagonismo de la gestión urbanística; estas invocan para justificar su inactividad la falta de medios técnicos y jurídicos. La ejecución del planeamiento consiste en un proceso complejo y costoso al que normalmente llega únicamente preparado el promotor o empresario que cuente con medios profesionales y económicos apropiados. El problema que subyace en la aplicación de los sistemas de iniciativa privada es que los propietarios originales de suelo no quieren o no suelen querer invertir en sus propios terrenos, ni en muchos casos desean afrontar los gastos económicos del planeamiento, ni la equidistribución de beneficios y cargas mediante la reparcelación; prefieren quedar a la espera de ver revalorizados sus terrenos para venderlos posteriormente a promotores con un considerable incremento del precio. Sin embargo la Administración no llega casi nunca a sustituir el sistema de compensación por otro más efectivo.

Estas y otras circunstancias retrasan los desarrollos urbanísticos y han obligado al legislador a introducir cambios en las leyes, con procedimientos de intervención por entidades privadas no propietarias de suelo para que afronten los gastos que los propietarios reales de los suelos no quieren asumir (agente urbanizador, con rechazo ciudadano, Informe 2007).

La carencia de servicios públicos básicos, las deficiencias en las infraestructuras y la insuficiencia de dotaciones en las urbanizaciones son el objeto principal de las quejas. Denuncian a las empresas promotoras porque, una vez vendidas las parcelas, «desaparecen» sin ejecutar todas las determinaciones del plan y, por tanto, no finalizan las obras de urbanización, dejan calles y aceras sin pavimentar, alumbrado público sin instalar y toda clase de deficiencias en los servicios básicos, incluidos los de saneamiento y abastecimiento de agua, imprescindibles para que las edificaciones reúnan condiciones de salubridad y habitabilidad mínimas para el uso residencial.

Las administraciones locales suelen atribuir toda la responsabilidad a los promotores y esta Institución se ve obligada a recordar que debían haber adoptado en su momento medidas de control para garantizar las obras. A veces los ayuntamientos reconocen no haber exigido a los promotores —o al menos no cuando es debido— las garantías de la legislación urbanística para el exacto cumplimiento de sus compromisos y

la efectiva ejecución de la urbanización. Las administraciones admiten que únicamente requieren estas garantías cuando deba asegurarse la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación, por tanto olvidan que han de exigirse siempre y, además, en cuantía suficiente. La situación se ve agravada cuando a pesar de haber exigido la garantía, el ayuntamiento, ante el incumplimiento del promotor, no solo no adopta medidas contra él (incoación de expediente de infracción urbanística), sino que tampoco ejecuta la garantía. Esta Institución recuerda entonces a las administraciones sus facultades de inspección y control de las obras de urbanización. En el ejercicio de esta función les corresponde vigilar y supervisar la correcta ejecución de las obras e instalaciones; dicha responsabilidad es exigible tanto en lo que afecte a las características técnicas como a los plazos en que deben terminarse y entregarse las obras; y que están asimismo obligadas a dictar de manera inmediata órdenes de ejecución en cuanto detecten los primeros incumplimientos, e incluso acudir a las multas coercitivas. Se ha recordado el deber legal general de no autorizar edificar hasta que los terrenos adquieran la condición de solar o, al menos, hasta que se garantice mediante fianzas la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación.

En consecuencia, no suelen ser los adquirentes de las viviendas los obligados a completar la urbanización y a cumplir lo que el promotor quedó obligado a hacer por imposición de la ley y de la licencia. Esta Institución informa a los afectados de la posibilidad de exigir responsabilidad a la Administración municipal por anormal funcionamiento de sus servicios. Ante el incumplimiento del promotor los ayuntamientos pueden actuar por ejecución subsidiaria y repercutir el coste en el promotor, y hasta pueden cobrarlo por vía de apremio.

De no ser posible, lo procedente es que el ayuntamiento concierte con los propietarios la ejecución de las obras. Si las obras pendientes superan el límite de la obligación de conservar, debe instarse a la Administración a que alcance acuerdos con los propietarios donde el ayuntamiento asuma la financiación de las obras en lo que sobrepase el deber de conservación. Este deber no puede ser ilimitado ni indefinido. Hay que lograr que las administraciones locales adopten las medidas necesarias para terminar las obras de urbanización de forma que puedan ser recibidas por el ayuntamiento, que en ese momento asume también la obligación de mantenerlas y conservarlas. La existencia de una entidad urbanística colaboradora no exime a la Administración local del deber de recibir las obras de urbanización ni, por tanto, le exime de asumir su conservación, una vez finalizadas y en condiciones aceptables. La conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos deben correr a cargo de los propietarios constituidos en Entidad Urbanística de Conservación, que tiene la obligación de mantenerlos en buen estado hasta su cesión a la administración; pero efectuada ésta, la conservación corresponde al ayuntamiento, no puede extenderse dicha obligación más allá de la cesión. Hay que poner fin a estas situaciones, que se prolongan durante años e impiden a los afectados beneficiarse de los servicios públicos en condiciones de igualdad con el resto de vecinos (Informe 2008).

En principio, esta Defensoría suele recomendar a los ayuntamientos que procedan contra las garantías y avales constituidos a favor de las obras de urbanización, después de exigir el cumplimiento de sus obligaciones a los agentes urbanizadores. Pero dado el escaso montante de estas garantías, los agentes urbanizadores prefieren perderlas a continuar con la ejecución de urbanizaciones y construcciones que no tienen hoy por hoy salida en el mercado.

Las fincas integrantes de una actuación urbanizadora quedan afectadas al cumplimiento de las obligaciones urbanísticas. La ley pone a disposición de los ayuntamientos soluciones para evitar el retraso en la ejecución urbanística, soluciones distintas según la situación de cada urbanización. Por ello, esta Defensoría en algunos casos ha optado por sugerir la sustitución del sistema de gestión privada (compensación) por otro de gestión pública (expropiación o ejecución forzosa) o mixta (cooperación), previa audiencia de los interesados y tramitación, si procede, a los propietarios del ámbito de un expediente de declaración de incumplimiento de los deberes urbanísticos. Lo que no es aceptable es tramitar y otorgar la licencia de primera ocupación mientras las obras no estén concluidas y no se compruebe su ajuste a la licencia de obras y al proyecto de urbanización. Las administraciones deben evitar que los constructores o promotores puedan vender viviendas a terceros de buena fe, quienes las adquieren ante notario creyendo que pueden ser inmediatamente ocupadas y que cuentan con todos los servicios de urbanización exigibles. Esta Defensoría se encuentra continuamente ante casos de viviendas que disponen de licencia de primera ocupación que sin embargo no tienen garantizada una prestación adecuada de los servicios básicos al no haberse concluido las obras de urbanización. Esto es inaceptable.

Es el ayuntamiento —no el urbanizador— el que debe verificar si se han cumplido correctamente todos los compromisos urbanísticos asumidos por este en su día, función municipal que el ayuntamiento

puede no haber ejercido durante años; y lo que es más grave, tampoco parece tener intención de ejercer pese a las advertencias que le cursamos. Esta Institución no puede dar por concluidas las actuaciones mientras no se verifique por la Administración local la solución definitiva del problema.

Otra vertiente de la ejecución incompleta está en las urbanizaciones antiguas. Las irregularidades persisten a pesar de algunas disposiciones que se han venido aprobando para solventar estas situaciones por las comunidades autónomas —alguna muy acertada, como la Ley 3/2009, de regularización y mejora de urbanizaciones con déficit urbanísticos de la Generalidad de Cataluña. Destacan los casos de ejecución de las obras de vialidad (artículo 59.1 del Reglamento de gestión urbanística de 1978). Fueron numerosas y graves las quejas tramitadas en 2010 sobre este asunto.

Las urbanizaciones están realizadas por promotores a quienes poco interesa el urbanismo, sino la rentabilidad de su inversión, rentabilidad a menudo meramente especulativa. En el mejor de los casos, las construcciones disponen, para dar servicio adecuado, sólo de un remedo de acceso rodado y encintado de aceras, con lo que el promotor se facilita a sí mismo la venta de las viviendas. Pero con el paso del tiempo estas obras no proporcionan el servicio esperable y apropiado, por falta de conservación, por uso intenso o por inclemencias del tiempo, que hacen frecuente la aparición de deficiencias en la pavimentación de las calzadas, socavones, rotura y desgaste de la capa de rodadura. En consecuencia, sugerimos a las administraciones locales que presten el servicio obligatorio del artículo 26.1 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local; que ejerzan su competencia en orden al correcto funcionamiento de los servicios públicos en la vía pública de la localidad; y que adopten a la mayor brevedad las medidas necesarias para la pavimentación adecuada.

El urbanismo es sobre todo una función pública, cuya titularidad y responsabilidad corresponde a las administraciones públicas, mucho más y antes que una oportunidad de negocio. En ocasiones, aun en los casos en que, por ejemplo, la conservación de los viales no corresponde directamente a la Administración municipal, recordamos a esta el deber legal que le incumbe de garantizar el cumplimiento de la obligación de los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.

Obtenemos por tanto el siguiente esquema de problemas y sus causas:

Problemas originados:

— Retrasos en la aprobación de los planes.

— Urbanizaciones ilegales: problemas de suministro y licencia de primera ocupación. El ayuntamiento no las ataja cuando debe y puede, con mucha más facilidad, o sea cuando se inicia la edificación. Esto produce iniquidades intolerables si pensamos en terceros de buena fe (buena fe que no siempre se da); frecuentemente nos resulta imposible poder admitir la alegación de desconocimiento.

— Inexistencia de servicios públicos básicos, deficiencias en las infraestructuras e insuficiencia de dotaciones en las urbanizaciones:

• Una vez vendidas las parcelas, las empresas promotoras «desaparecen» sin ejecutar todas las determinaciones del plan; no finalizan las obras de urbanización, dejan calles y aceras sin pavimentar, alumbrado público sin instalar y toda clase de deficiencias en los servicios básicos, imprescindibles para que las edificaciones reúnan condiciones de salubridad y habitabilidad mínimas para el uso residencial

— Ejecución y gestión gravemente incompletas:

• Falta de suministro de agua potable.

• Vertido de residuales: vertidos ilegales (sistema de saneamiento irregular, incluso con riesgo de contaminar aguas subterráneas en un acuífero de interés local). Los vertidos de residuales por saneamiento deficiente son responsabilidad de quienes los originan, es decir de quienes habitan la urbanización, los dueños de los inmuebles habitables.

Causas:

— Tolerancia municipal ante urbanizaciones incompletas, es decir sin exigir responsabilidad a los dueños ni promotores.

— Resistencia de los ayuntamientos a aplicar la vía de apremio para reclamar el cobro de las cantidades adeudadas.

— Retrasos y hasta negativa a resolver los recursos contra acuerdos de las Juntas de Compensación.

— El extremo de la pasividad es la falta de contestación de la administración a los afectados por estos problemas.

— Resistencia de los ayuntamientos a recibir las obras de urbanización y, por tanto, de asumir su conservación y mantenimiento: Permiten que durante años y a veces de manera indefinida, estas obligaciones sigan recayendo en los propietarios de las parcelas, lo que empeora el deterioro de infraestructuras y dotaciones.

— Las administraciones locales invocan para justificar su inactividad la falta de medios técnicos y jurídicos.

— La Administración casi nunca sustituye el sistema de compensación por otro más efectivo.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, he resuelto dirigir las siguientes recomendaciones sobre ejecución del planeamiento urbanístico a esa Federación Española de Municipios y Provincias, para que conforme a sus funciones tenga a bien pronunciarse al respecto y, ulteriormente, trasladarlas a las entidades locales, tanto municipales como provinciales:

1.^a «En el caso de urbanizaciones ilegales:

a) Que el ayuntamiento se plantee sin demora las condiciones de la posible legalización o de la imposibilidad de legalización.

b) En cualquier caso, que el ayuntamiento valore la posibilidad de autorizar la realización de las obras necesarias para efectuar el enganche a la red general municipal de abastecimiento de agua potable, de saneamiento de aguas residuales, o de aquellas obras necesarias que, en principio, pueden ser de escasa entidad constructiva, urbanística y económica, y que respondan a asegurar que las viviendas reúnen las condiciones mínimas de seguridad, higiene y ornato, sin perjuicio de la decisión final sobre la legalización si procede y sin consecuencias necesariamente en el valor expropiatorio.»

2.^a «En las urbanizaciones incompletas, que las administraciones locales insten el final de las obras de urbanización de forma que puedan ser recibidas por el ayuntamiento, para que en ese momento asuma éste la obligación de mantenerlas y conservarlas. Que se tenga presente cómo la existencia de una Entidad Urbanística Colaboradora no exime a la administración local del deber de recibir las obras de urbanización ni, por tanto, de asumir su conservación, una vez finalizadas y en condiciones aceptables; y que efectuada la recepción, la conservación corresponde al ayuntamiento, y no puede extenderse la obligación de conservación más allá del momento de la cesión.»

3.^a «Para evitar el retraso en la ejecución urbanística, que el ayuntamiento valore y en su caso proceda a la sustitución del sistema de gestión privada (compensación) por otro de gestión pública (expropiación o ejecución forzosa) o mixta (cooperación), con la tramitación de un expediente de declaración de incumplimiento de los deberes urbanísticos, con audiencia de los propietarios del ámbito.»

4.^a «Que las garantías pedidas al promotor se consideren exigibles no sólo cuando debe asegurarse la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación, sino que han de exigirse siempre y en cuantía suficiente.»

5.^a «Que el ayuntamiento, ante el incumplimiento del promotor:

a) Ejercite sin demora sus facultades de inspección y control de las obras de urbanización, les corresponde vigilar y supervisar la correcta ejecución de las obras e instalaciones;

b) Incoe expediente de infracción urbanística y ejecute la garantía constituida; y dicte de manera inmediata, al menos con carácter cautelar, órdenes de ejecución en cuanto detecten los primeros incumplimientos; de ser preciso y conveniente, que le imponga multas coercitivas; y en su caso ejecute subsidiariamente y repercuta el coste en el promotor y lo cobre por vía de apremio;

c) Que exija la responsabilidad tanto sobre las características técnicas como sobre los plazos en que deben terminarse y entregarse las obras.»

6.^a «Que si hay pactos suscritos en su día por el promotor y el ayuntamiento en que se determina a quién corresponde conservar la urbanización, bien a cargo del primero durante cierto tiempo, bien a cargo

de la entidad de conservación que se constituya, bien a cargo del propio ayuntamiento, entonces éste los cumplimente sin demora.»

7.^a «Que no se añada a las Entidades Urbanísticas de Conservación obligaciones mayores de las legalmente exigibles, como urbanizar parcialmente lo que reste por ejecutar o como acometer obras mayores de reforma.»

8.^a «Que el plazo de conservación quede debidamente determinado en el plan (artículo 46.b.3.º Reglamento de planeamiento de 1978, o reglamentación autonómica equivalente). Que quede precisado este extremo al aprobarse el planeamiento parcial o de desarrollo, especialmente en los de iniciativa privada.»

9.^a «Que se tenga siempre presente, especialmente en el caso de urbanizaciones antiguas, que la obligación de los propietarios de costear el mantenimiento y conservación de los servicios públicos de la urbanización, incluso tras su entrega a la administración, es una determinación temporal, por plazo definido y de carácter excepcional, en cuanto el deber de conservar las urbanizaciones afecta a bienes y servicios esencialmente públicos, y en cuanto el deber de conservar no es ilimitado ni indefinido.»

10.^a «Que las administraciones urbanísticas extremen el rigor y puntualidad en elevar al órgano colegiado de gobierno, periódicamente, el informe de seguimiento de la actividad de ejecución del plan (art. 15.5 LS).»

11.^a «Que el ayuntamiento no autorice edificar hasta que los terrenos adquieran la condición de solar o, al menos, hasta que se garantice mediante fianzas la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación.»

Agradezco de antemano su colaboración y espero, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica, que en el plazo máximo de un mes me comunique si acepta o no las recomendaciones formuladas, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Recomendación 154/2012, de 4 de diciembre, formulada a la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, sobre la expulsión de personas extranjeras, con el fin de que se realicen tras la notificación a la persona legitimada, y para que esta disponga del tiempo suficiente para recurrir (11013536). Pendiente.

Se acusa recibo del escrito de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras (s/ref.: registro de salida número...), en el que se da respuesta al informe ampliatorio solicitado por el Defensor del Pueblo en la queja planteada por don (...) en representación de don (...) y registrada con el número arriba indicado.

A la vista del contenido del mismo se ha de señalar que esta Institución ha venido recibiendo quejas similares a la planteada, en las que algunos extranjeros que cumplen condena por una conducta dolosa que constituye en nuestro país delito sancionado con una pena privativa de libertad superior a un año, son detenidos tras su excarcelación e interceptados por la Brigada Provincial de Extranjería.

El motivo de su identificación y posterior detención se produce por su situación irregular en España, así como por tener decretada la expulsión por diez años; momento en que se les notifica la orden de expulsión, al amparo de lo dispuesto en los artículos 53.1.a) y 57.2 de la vigente normativa de extranjería y, al tiempo, se les traslada al aeropuerto para dar cumplimiento a dicho decreto de expulsión, ya que, para estos supuestos, tienen orden de salida inmediata, con escolta policial.

En el caso planteado, según consta en el segundo comunicado remitido por la Administración, el interesado fue detenido a las 12.20 horas del día 26 de mayo de 2011, le fue notificado el decreto de expulsión (dictado por la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid el 28 de marzo de 2011) a las 12.50 horas de ese mismo día y fue trasladado a continuación al aeropuerto de Madrid-Barajas, desde donde tenía prevista su expulsión ese mismo día 26 en el vuelo IB-3746 con destino a Lagos (Nigeria) y salida a las 15.40 horas del referido día, escoltado por los funcionarios policiales adscritos a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras.

Por tanto, el objeto de esta queja es el de examinar la actuación de la Administración respecto a la urgencia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en trasladar al extranjero al aeropuerto para su repatriación en el mismo momento en el que se le notifica la orden de expulsión.

En este contexto, se trata de valorar si la ejecución de la resolución de expulsión de manera simultánea a la notificación, puede crear serias dificultades para que la persona afectada o su representante legal interpongan un recurso efectivo ante una instancia nacional que permita la adopción de una medida

cautelar de suspensión. De afirmarse esta situación de perjuicio, estos hechos pueden vulnerar, entre otros, el artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el derecho de defensa y de tutela judicial efectiva que reconoce el artículo 24 de nuestra Constitución.

Esta Institución debe precisar, en primer lugar, que la expulsión de un extranjero por una autoridad, en virtud de un acto administrativo, constituye una actuación limitativa de la libertad de una persona, y por el carácter forzoso de esta medida, refleja una identidad sustancial con la medida de compulsión sobre las personas a las que se refiere el artículo 96.1.d), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC).

Sin embargo, si bien las medidas de ejecución forzosa deben utilizarse cuando el contenido del acto haya sido incumplido y después del previo apercibimiento del obligado (art. 95 LRJPAC), el ejercicio de la compulsión sobre las personas que conlleva la expulsión del territorio (art. 63.7 Ley de extranjería), es una medida directa, sin apercibimiento y sin que el interesado haya tenido, ni siquiera, la oportunidad de haber incumplido el acto administrativo en causa.

Esta ostensible diferencia, cuando se trata de proteger los derechos fundamentales de los extranjeros (derecho a la libertad y seguridad, integridad física y moral, igualdad, tutela judicial efectiva, etc.), acentúa la necesidad de que estos dispongan de medios eficaces de respuesta frente a la inminencia de su expulsión, asegurando al máximo que la tutela judicial implícita en el artículo 57.9 de la Ley de extranjería no sea ilusoria y sí efectiva, pues corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, así como remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (art. 9.2 de la Constitución).

En este contexto legal, podría apreciarse que la actuación administrativa que se discute, se habría llevado a cabo con todo rigor, en cuanto que el artículo 63.7 de la Ley Orgánica 4/2000, en la línea con el artículo 236.2 del Real Decreto 557/2011, prevé que la ejecución de la orden de expulsión en los supuestos previstos en dicho artículo se efectuará de forma inmediata una vez notificada al interesado.

Sin embargo, sin que se ponga en cuestión la validez de este apoderamiento normativo, debe indicarse que la autoridad policial, al no haber facilitado o permitido que la persona afectada pudiera acudir a una instancia judicial al objeto de obtener una medida cautelar, ha preferenciado la «inmediatez de la expulsión» (art. 63.7 LO 4/2000 y art. 236.2 RD 557/2011) en detrimento del «derecho del recurso por los legitimados» (art. 57.9 LO 4/2000 y art. 236.3 RD 557/2011), y por lo tanto, no ha resuelto con acierto la antinomia de dos imperativos legales que se contraponen y que, por ello, deben ponderarse en su aplicación, en la medida en que pueda conjugarse el interés público que acompaña a una ejecución administrativa, con el respeto a los derechos fundamentales de los extranjeros.

En la búsqueda de este equilibrio, esta Institución considera que el término empleado «forma inmediata» al que alude la norma y que opera en nuestro acervo doctrinal como un concepto jurídico indeterminado, no debe concebirse en su aplicación singular como una acción tan «inmediata» que impida el aseguramiento de las garantías de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva a las que, en su contexto, alude el artículo 21.1 de la Ley de extranjería, así como el párrafo 3 del citado artículo 236 del RD 557/2011.

Dicho de otra manera, la locución «forma inmediata» debería modularse en su aplicación dado que, aunque la expulsión tiene que realizarse con prontitud en atención a la propia exégesis y naturaleza de un procedimiento preferente y sumario, lo anterior no debe privar al interesado de interponer el recurso contencioso-administrativo, así como de solicitar las medidas de garantía que aluden a la petición de suspensión cautelar en sede contenciosa, para los supuestos en que concurren las circunstancias de especial urgencia (art. 135 Ley 29/1998 de la jurisdicción contenciosa).

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 199/1998, de 13 de octubre, declara: «(...) por imperativo del artículo 24.1 de la CE, la prestación de la tutela judicial ha de ser efectiva y ello obliga a que, cuando el órgano judicial competente se pronuncie sobre la ejecutividad o suspensión a él sometida, su decisión pueda llevarla a cabo, lo que impide que otros órganos del Estado, sean administrativos o sean de otro orden jurisdiccional distinto, resuelvan previamente sobre tal pretensión, interfiriéndose de esa manera en el proceso judicial de que conoce el Tribunal competente y convirtiendo así en ilusoria e ineficaz la tutela que pudiera dispensar éste. Hasta que no se tome la decisión al respecto por el Tribunal competente, el acto no puede ser ejecutado por la Administración, porque en tal hipótesis esta se habría convertido en juez (STC 78/1996), pero tampoco cabe la ejecución por otro órgano judicial distinto porque esta eventualidad impediría que aquel Tribunal, el competente, pudiera conceder eficazmente la tutela tal y como le impone el derecho fundamental (STC 76/1992)».

Por último y siguiendo esta línea jurisprudencial, el Auto del Tribunal Supremo de 12 de julio de 2000, afirma que el derecho a la tutela judicial efectiva y el principio de ejecutividad del acto administrativo, «se concilian cuando se hace posible que la ejecutividad del acto administrativo pueda ser sometido a un Tribunal para que adopte la medida pertinente sobre su suspensión, especificando, además, que mientras se toma la decisión judicial sobre la suspensión cautelar, esta no debe verse impedida por la ejecución del acto».

A la vista de las argumentaciones expresadas y en consonancia con la jurisprudencia mencionada, el Defensor del Pueblo considera que la aplicación de las medidas de ejecución del acto administrativo de expulsión en los términos cuestionados, no resulta compatible con el artículo 24 de la Constitución, dado que la inmediata repatriación de los extranjeros en el momento en que se les notifica la correspondiente resolución administrativa, les sustrae el derecho a utilizar los recursos pertinentes que permitan el ejercicio efectivo de la tutela cautelar en el orden jurisdiccional.

Una segunda cuestión que merece el análisis de esta Institución se refiere a la ejecución misma del acto por el que se acuerda la orden de expulsión, así como a los actos de ejecución subsidiarios o complementarios que hacen posible su efectividad.

En efecto, el cumplimiento viene determinado por la expulsión o repatriación de la persona afectada, así como por los actos necesarios para su completa ejecución; por lo que, conscientes del escaso tiempo que media entre la notificación al interesado y su conducción a un aeropuerto, no puede ignorarse que la autoridad policial, antes de notificar la orden de expulsión al interesado, ya ha realizado actos previos de ejecución consistentes en la reserva o compra nominativa del billete de avión del extranjero, así como otras actividades tendentes a asegurar el cumplimiento de la resolución.

El Defensor del Pueblo considera al respecto que ninguna actuación debe realizarse sin conocimiento del interesado, y menos la práctica de estos actos de ejecución que, sin haber sido notificados, podrían encubrir la vulneración de derechos fundamentales, dado que no se trata de una cuestión formalista o de oportunidad, sino de respetar lo que dispone el artículo 138 de la Ley 30/1992, que dice que la resolución sancionadora será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa. (Vid. STC 22/1984 FJ 4.º, en relación con STS de 14 de junio de 1986.)

En este marco, si bien el artículo 57.1 de dicha ley afirma que los actos de las administraciones públicas sujetos al Derecho administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, lo cierto es que la eficacia de los mismos está supeditada a la notificación que se contempla en el artículo 58 LPC. En este sentido como señaló el Tribunal Supremo, en Sentencia de 30 de abril de 1998, Sala Tercera Sección 4.ª «lo importante y trascendente de toda notificación es que llegue a conocimiento del interesado la actuación de la Administración y ello en condiciones tales que le permita conocer el contenido de la diligencia a fin de que pueda utilizar los medios de defensa oportunos».

En definitiva, el Defensor del Pueblo considera que la realización sin conocimiento del interesado, de actos de ejecución subordinados al acto principal que todavía no ha sido notificado, resulta contraria al procedimiento debido, desnaturaliza el régimen de los actos administrativos ejecutables y, como consecuencia de ser desconocidos por la persona que ostenta un interés legítimo, puede constituir causa de nulidad o anulabilidad por incurrir en algún vicio o infracción del ordenamiento jurídico (arts. 62 y 63 LRJPAC).

Por todo lo anterior, esta Institución, en atención a lo establecido en los artículos 28.2 y 30.1 de nuestra ley orgánica reguladora, ha estimado procedente formular a esa Secretaría de Estado la siguiente recomendación:

«Que se dicten las instrucciones oportunas para que los actos de ejecución de la resolución de expulsión a la que se refiere el artículo 57.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, sean realizados en tiempo y forma, después de que la persona legitimada hubiera tenido conocimiento a través de la preceptiva notificación.

Igualmente se recomienda que entre la notificación y la inminente expulsión medie el tiempo suficiente para que el interesado, a través de su representante legal, pueda ejercitar el derecho al recurso y acogerse a las medidas de garantía que aluden a la petición de suspensión cautelar en sede contenciosa, para los supuestos en que concurren circunstancias de especial urgencia.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. E.

Recomendación 155/2012, de 13 de diciembre, formulada a la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior, sobre los derechos de los detenidos y sus letrados (12004069). Pendiente.

En relación con la queja registrada con el número de referencia arriba indicado, le comunicamos que se ha recibido escrito del Observatorio de la Justicia, en el que formula alegaciones a la información facilitada por esa Dirección General en relación con el ejercicio de la asistencia letrada a los detenidos en la Brigada Provincial de Información de Madrid, el pasado 10 de febrero de 2012.

En el escrito remitido por el Observatorio, se afirma que de acuerdo con la normativa vigente en la materia, constituida básicamente por el RD 1484/1987 y la Orden INT/2160/2008 de 17 de julio, la prenda usada por los agentes de paisano durante la toma de declaración de los detenidos no forma parte de la uniformidad reglamentaria, y si bien es cierto que su uso no está prohibido, las razones esgrimidas por esa Dirección General para su utilización por los agentes de paisano en el interior de la Comisaría, de salvaguardia de la seguridad de los funcionarios ante posibles atentados y en la eficacia en el ejercicio de la acción policial, no tienen una justificación objetiva y razonable, habida cuenta de que lo que se plantea es que el rostro de los agentes de paisano se encuentre oculto dentro de las dependencias de la propia Comisaría, tanto de cara a los detenidos como de cara a los abogados defensores, cuando las razones de seguridad deberían aplicarse, por el contrario, de seguir la línea argumental mantenida por esa Dirección General, de cara al público, en la vía pública y ante situaciones que demandan la preservación de la identidad de los agentes.

Es decir, esta Institución efectivamente estima que podría parecer razonable que los agentes de policía, bien estén uniformados o de paisano, ocultaran su rostro frente al control de entrada del recinto policial, para evitar que fueran grabados por familiares y amigos de los detenidos y esas imágenes fueran posteriormente usadas para un fin ilícito o divulgadas en internet, con el consiguiente riesgo personal para los mismos.

Por el contrario su uso dentro de las propias dependencias policiales empaña el correcto ejercicio del derecho a la asistencia letrada de los detenidos, y como tal debería prohibirse expresamente.

Respecto del desarrollo pacífico de la entrevista privada con el detenido, los comparecientes insisten en que su ejercicio no fue respetado tal y como está reconocida la asistencia letrada como derecho fundamental en nuestra Constitución, ya que las relaciones entre el abogado y el detenido no pueden ni impedirse ni obstaculizarse, sino antes al contrario, asegurar la máxima privacidad durante su desarrollo. En consecuencia, los agentes encargados de la custodia del detenido no pueden impedir o dificultar la entrevista reservada del detenido con su letrado, salvo en los supuestos de limitación legal al amparo del artículo 527.c) de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, se ha estimado la conveniencia de formular a V. I. la siguiente recomendación:

«Que se impartan las instrucciones oportunas para que en los supuestos en los que se produzca una detención, los agentes encargados tanto de la toma de declaración como de la custodia de los detenidos, dentro de las dependencias policiales, no oculten su rostro con prendas que no forman parte de la uniformidad reglamentaria, ni a los detenidos ni a sus letrados, por estimarse dicho uso desproporcionado y contrario al derecho de defensa y de asistencia letrada reconocidos constitucionalmente.

Asimismo, que el personal que vista uniforme reglamentario lleve el carné profesional y, en el uniforme, la placa-emblema con el número identificativo personal, y no se introduzca ningún tipo de impedimentos ni se realice interrupción alguna a la entrevista privada con el letrado posterior a la toma de declaración del detenido por los agentes policiales.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. I. y en espera de la preceptiva respuesta.

Recomendación 156/2012, de 13 de diciembre, formulada a la Dirección General de Universidades e Investigación de la Comunidad de Madrid, para la adaptación de las pruebas de acceso a las universidades de Madrid para los alumnos con dislexia (12022637). Pendiente.

Ha comparecido ante esta Institución mediante escrito don (...), presentando queja en relación con los sistemas de adaptación para la realización de la prueba de acceso a las universidades públicas de Madrid por los alumnos afectados de dislexia.

El alumno firmante de esta queja está afectado de dislexia, y se presentó a las Pruebas de Acceso en la Universidad Autónoma de Madrid en la última convocatoria ordinaria, sin lograr superarlas. Mediante diversas notificaciones que dieron respuesta a las peticiones del alumno para la adaptación de las pruebas a su específica situación con anterioridad a la realización de las mismas, se le comunicó por el vicerrector de Estudiantes de dicha Universidad que de conformidad con el Acuerdo de 25 de enero de 2012 de la Comisión Organizadora de la Prueba de Acceso a las Enseñanzas Universitarias de Grado de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen los procedimientos de la prueba en las universidades públicas madrileñas, para los casos de dislexia y otras necesidades educativas especiales únicamente se prevé la concesión de un tiempo máximo adicional de 15 minutos.

El firmante de esta queja considera esta medida de adaptación muy insuficiente a las necesidades que presentan las personas afectadas de dislexia, y además contrasta con las previstas por otras comunidades autónomas para la realización de las mismas pruebas de acceso.

En la Comunidad Autónoma de Cataluña, por ejemplo, el Consejo Interuniversitario de Cataluña ha llegado a un acuerdo para ofrecer al alumnado disléxico una atención especial que incluye la no penalización por las faltas de ortografía, la adscripción de tribunales específicos, más tiempo para la realización de las pruebas, e instrucciones específicas para los correctores de las pruebas de lenguas.

En línea similar la Comunidad Autónoma de Andalucía ha elaborado un Manual para la atención educativa del alumnado con dificultades específicas de aprendizaje, en el que se incluye la dislexia, y en el que entre otras líneas de intervención se recoge la adaptación de las Pruebas de Acceso a la Universidad, adecuando su organización y corrección al perfil del alumnado disléxico, con el incremento del tiempo de duración de los exámenes, la realización de pruebas con ordenador, y el uso de software de lectura de textos o adaptaciones en la presentación de la información escrita, entre otras medidas.

En el ámbito estatal el artículo 19 del Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, por el que se regulan las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado y los procedimientos de admisión a las universidades públicas españolas, remite a las comisiones organizadoras, de acuerdo con la regulación específica de la prueba de acceso que establezcan las administraciones educativas en cada comunidad autónoma, la determinación de las medidas oportunas que garanticen que los «estudiantes que presentan algún tipo de discapacidad», puedan hacer la prueba en las debidas condiciones de igualdad, mediante la adaptación de los tiempos, la elaboración de modelos especiales de examen y la puesta a disposición de los medios materiales y humanos, de las asistencias y apoyos y de las ayudas técnicas que se precisen.

La dislexia no constituye una discapacidad reconocida conforme al Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, dado que se trata básicamente de un trastorno neurológico que, sin afectar a la inteligencia, dificulta el aprendizaje de la lectura, de la escritura y del cálculo. Pero los alumnos que la padecen necesitan también medidas específicas que compensen esa dificultad. Sin embargo, sobre la base de la normativa aludida no puede facilitarse a los estudiantes con dislexia unas medidas basadas en las adaptaciones curriculares que se hubieran aplicado en el Bachillerato que les permitan hacer las pruebas de acceso a la universidad en condiciones de igualdad, como así está previsto para los estudiantes con algún tipo de discapacidad.

Esta Institución es conocedora de que actualmente se está elaborando un estudio sobre la problemática del alumnado disléxico en el sistema educativo español, en el que participan todas las administraciones educativas de las comunidades autónomas y estatales, y que fue encargado por la Conferencia Sectorial de Educación al Instituto de Formación del Profesorado, Investigación e Innovación Educativa.

Por tanto, mientras no exista una respuesta estatal a las necesidades de los estudiantes con dislexia que realizan estas pruebas de acceso, parece necesario que la Comisión Organizadora de la Prueba de Acceso a la Universidad en la Comunidad de Madrid aborde esta cuestión para adaptar las pruebas de acceso al alumnado afectado por dislexia, con el fin de garantizar que puedan participar en ellas en igualdad de condiciones que el resto de sus compañeros.

Por consiguiente, esta Institución al amparo del artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, reguladora de la Institución del Defensor del Pueblo, procede a formular a V. I. la siguiente recomendación:

«Que la Comisión Organizadora de la Prueba de Acceso a las Enseñanzas Universitarias de Grado de la Comunidad de Madrid establezca un acuerdo, que sustituya o modifique el de 25 de enero de 2012 —por el que se establecieron los procedimientos de la prueba en las universidades públicas madrileñas—, con el

fin de introducir medidas específicas de adaptación de acuerdo a las necesidades reales que precisan los alumnos con dislexia para realizar la prueba en igualdad de condiciones que el resto de alumnos.»

Agradeciéndole de antemano la acogida que dispense a esta recomendación y a la espera del informe que sobre su aceptación ha de ser remitido según prevé el ya citado artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981.

Recomendación 157/2012, de 20 de diciembre, formulada a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), sobre el ejercicio del derecho de reunión (12008746). Pendiente.

Hemos recibido su escrito, en el que nos contesta a la queja planteada por doña (...), en relación con el desalojo de un grupo de manifestantes en la Plaza de España de Palma de Mallorca el 13 de mayo de 2012.

En dicho escrito se señala que la manifestación estaba comunicada bajo las siguientes premisas: recorrido entre el Huerto del Rey y la Plaza de España, hora de inicio las 17:00 y hora de finalización las 22:00.

Asimismo, se informa de que la manifestación transcurrió sin ningún incidente ni novedad, si bien una vez terminada un grupo de 70 personas permaneció concentrada en el lugar de finalización, debiendo entenderse que a partir de las 22:00 horas se estaba produciendo una ocupación ilegal de una zona de uso público, razón por la cual los efectivos policiales, transcurridas cuatro horas desde el final previsto, procedieron, tras dar tres avisos, a retirar a los concentrados uno por uno, ante la resistencia pasiva de los mismos, sin emplear ningún tipo de medio coercitivo ni uso alguno de la fuerza.

En relación con el contenido de dicho escrito, hemos considerado necesario darle traslado de las siguientes consideraciones:

Según lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución, las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones sólo podrán prohibirse cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.

Según la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el concepto de orden público con peligro para personas y bienes debe ser interpretado en sentido material y no como un orden sinónimo de respeto a principios y valores jurídicos y metajurídicos. Por tanto, la prohibición solo se justifica si existen razones fundadas para concluir que, de llevarse a cabo la reunión en un lugar de tránsito público o la manifestación, se producirá una situación de desorden material que impida el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en aspectos que afectan a la integridad física o moral de personas o a la integridad de bienes públicos o privados.

El artículo 16 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, establece que las autoridades competentes, por medio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, podrán disolver, en la forma que menos perjudique, las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones en los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. Y, según lo dispuesto en este artículo, la autoridad gubernativa podrá disolver las reuniones y manifestaciones cuando se consideren ilícitas de conformidad con las leyes penales, cuando se produzcan alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes, o cuando se hiciere uso de uniformes paramilitares por los asistentes.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos en distintas resoluciones, entre otras en el caso Oya Ataman contra Turquía (TEDH 2006, 72), considera que incluso en el caso de una manifestación ilegal, por no existir comunicación previa, la dispersión de los manifestantes cuando no constituyen un riesgo para el orden público supone una vulneración de la libertad de reunión. En opinión del Tribunal, en ausencia de actos de violencia por parte de los manifestantes, es importante que los poderes públicos demuestren una especial tolerancia hacia las concentraciones pacíficas, para no privar de contenido la libertad de reunión garantizada por el artículo 11 del Convenio de protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de 1979.

Por tanto, disolver una manifestación por el solo motivo de que se haya superado la hora prevista para su finalización, supone una restricción no justificada del derecho de reunión pacífica y sin armas que reconoce el artículo 21 de nuestra Constitución.

Por todo cuanto antecede, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, hemos considerado conveniente formular la siguiente recomendación:

«Que, en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad ciudadana, y siempre que no se hayan transgredido los límites previstos en el artículo 5 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, no adopte medidas policiales que supongan una injerencia en el derecho de reunión pacífica y manifestación.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. E. y en espera de la preceptiva respuesta.

Recomendación 158/2012, de 20 de diciembre, formulada al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en relación con la información sobre los espacios reservados para personas con discapacidad en las webs de venta de entradas a través de internet (10000791-01). Pendiente.

Ha comparecido ante esta Institución, don (...), con DNI (...) y domicilio en (...), presentando escrito que ha quedado registrado con el número arriba indicado.

El señor (...) pone de manifiesto que en la página web de internet de venta de entradas para espectáculos y cines <www.entradas.com> no se facilita información sobre los espacios y butacas habilitados para personas con discapacidad física, por lo que la única posibilidad con la que cuentan, debido a sus necesidades específicas, es la de adquirir sus entradas en las taquillas, circunstancia que de un lado resulta poco adecuada con el desarrollo tecnológico de la sociedad actual y de otro no salvaguarda los derechos ni aporta solución a las incidencias que afectan a los colectivos con necesidades especiales.

La Constitución española en su artículo 49 establece que los poderes públicos, realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales o psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que el título I otorga a todos los ciudadanos.

Esta previsión de nuestra norma fundamental se ha visto respaldada por la promulgación de legislación complementaria. En un principio se aprobó la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, sin embargo y tal y como se establece en la Exposición de motivos de la Ley 51/2003, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de los discapacitados (actualmente vigente), transcurridos más de veinte años desde la entrada en vigor de la Ley de Integración referida, se considera necesario aprobar una nueva norma que la complemente y que sirva de renovado impulso a las políticas de equiparación de las personas con discapacidad. Esta última ley tiene por objeto establecer medidas para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad. A estos efectos se entiende por igualdad de oportunidades la ausencia de discriminación, directa o indirecta, que tenga su causa en una discapacidad, así como la adopción de medidas de acción positiva orientadas a evitar o compensar las desventajas de una persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, económica, cultural o social.

En el artículo 3.a) de la norma se establece que de acuerdo con el principio de transversalidad de las políticas en materia de discapacidad ésta se aplicará entre otros ámbitos en el de las telecomunicaciones y sociedad de la información. Se prevé igualmente a través del artículo 5 que con el fin de garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades a las personas con discapacidad, los poderes públicos establecerán medidas contra la discriminación y medidas de acción positiva.

De otro lado la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, en el primer punto de su disposición adicional tercera dispone que las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán la accesibilidad al cine de las personas con discapacidad física o sensorial, velando por su uso regular, normalizado y sin discriminaciones de medios audiovisuales. En el punto 5 de esa misma disposición se incide en que las empresas titulares de salas de exhibición de obras cinematográficas y audiovisuales que dispongan de página o sitio de internet informarán a través de ese medio de las condiciones de accesibilidad tanto de las salas como de las obras audiovisuales que exhiba, de modo que los potenciales usuarios con discapacidad puedan conocer esa información con la antelación suficiente.

De todo ello se deduce que en la actualidad únicamente se prevé el supuesto de que el usuario conozca las condiciones de los locales a través de la página web habilitada por parte de la empresa titular de la sala. Sin embargo, en los últimos años es cada vez más frecuente que los usuarios compren sus

localidades a través de las diferentes empresas en internet que en ocasiones ofertan entradas a un precio más reducido, por lo que se estima que estas empresas que prestan a los usuarios un servicio similar al previsto para las empresas titulares de las salas de exhibición deberían cumplir igualmente la obligación normativa prevista para estas últimas. Esta circunstancia repercutiría en beneficio de los usuarios discapacitados puesto que en la actualidad no pueden beneficiarse de manera real, al carecer de la información específica y completa que precisan por su deficiencia, del uso de otras páginas web prestadoras de los mismos servicios.

Por todo lo anteriormente expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procede formular a V. E. la siguiente recomendación:

«La modificación normativa oportuna a fin de que la obligación legal prevista en la disposición adicional tercera, apartado 5, de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, se amplíe a los intermediarios en la venta de las localidades o a otros sistemas de información sobre las salas de exhibición cinematográfica gestionados por sujetos distintos de los titulares de las mismas.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 159/2012, de 20 de diciembre, formulada a la Empresa Insular de Aguas de Lanzarote (INALSA), sobre la necesidad de notificar a los abonados, con 10 días de antelación al cobro de la factura, el consumo elevado de agua respecto al histórico (12000654). Pendiente.

Hemos recibido su escrito (salida núm...), en el que contesta a la queja formulada por don (...), que fue registrada en esta Institución con el número arriba indicado.

De la lectura del mismo se desprende que la práctica seguida por la empresa es notificar con 10 días de antelación, al cobro de la factura, el consumo de agua cuando este es elevado respecto al histórico, salvo en caso de vacaciones, licencias, baja del personal o cualquier otra circunstancia contemplada en su convenio.

En los supuestos en que no se avisa con 10 días de antelación se han establecido tarifas especiales para facilitar el pago a aquellos abonados que han sufrido algún tipo de fuga o avería que origina un consumo excesivo. Esta forma de proceder, tratándose de un bien necesario, origina un trato desigual entre los usuarios, pues unos están advertidos previamente y otros sin que exista justificación razonable no, de tal suerte que aquellos pueden adoptar o negociar un sistema de pago acomodado a sus circunstancias, mientras que el resto no puede planificar el pago de una cuantía no prevista.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procede formular la siguiente recomendación:

«La adopción de medidas necesarias para que durante los períodos de tiempo correspondientes a vacaciones, bajas, licencias o cualquier otra circunstancia semejante del personal de la empresa, y con la finalidad de dar un trato igualitario a todos los consumidores, se cumpla el trámite de notificar a los abonados con 10 días de antelación al cobro de la factura en caso de detectar un consumo elevado respecto al histórico.»

En espera de la remisión de la preceptiva información, en la que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, de las razones que estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

Recomendación 160/2012, de 27 de diciembre, formulada a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), sobre la publicación de un listado de las fiestas de Nochevieja autorizadas por los Ayuntamientos (12286145). Aceptada.

La tragedia acaecida en las instalaciones del Madrid Arena el pasado 1 de noviembre suscita honda preocupación, y exige redoblar los esfuerzos para que un suceso como el producido no se repita en el futuro.

Ha conocido esta Institución que la Federación de Usuarios-Consumidores Independientes ha pedido a las administraciones públicas que difundan un listado de las fiestas de Nochevieja autorizadas, con el fin de que las personas interesadas en acudir puedan saber si el evento al que planean ir tiene o no la licencia preceptiva.

Tan razonable propósito, que permitiría a los usuarios conocer una circunstancia relevante para decidir acudir o no a determinada fiesta, debiera ser satisfecho con urgencia por los ayuntamientos concernidos. La propuesta es asumida por esta Institución.

En su virtud, y de conformidad con lo establecido en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, vengo en formular a V. E. la siguiente recomendación:

«Que tenga a bien dar traslado, con carácter de urgencia, a los ayuntamientos asociados a esa Federación, de la conveniencia de publicar, por los medios más eficaces y que con mayor facilidad puedan llegar al conocimiento de los ciudadanos interesados, un listado de las fiestas de Nochevieja autorizadas en el ámbito territorial de su respectiva jurisdicción.»

En espera de la preceptiva respuesta acerca de la aceptación o no de la recomendación efectuada.

Recomendación 161/2012, de 28 de diciembre, formulada a la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, sobre identificación policial (11018475). Pendiente.

En la queja que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, en relación con las actuaciones policiales que tuvieron lugar el 17 y el 18 de agosto de 2011 en Madrid, la Dirección General de la Policía nos ha informado de la tramitación del expediente disciplinario (...), al que está incorporada la información reservada registrada con el número (...).

El estudio de la información remitida por la Dirección General de la Policía y el análisis de la documentación obrante en el expediente disciplinario 179/2011, ponen de manifiesto la dificultad de identificar al funcionario policial que agredió a una joven en la calle Atocha, ya que hasta el 22 de noviembre de 2011 se consideró que la presunta agresora era una funcionaria policial que, como se advirtió posteriormente, no tenía relación alguna con los hechos que se investigaban. También se constata la imposibilidad de identificar a los agentes policiales que, tras la primera agresión, golpearon a otros dos ciudadanos en el mismo lugar y fecha, a pesar de que consta que eran componentes del Subgrupo Puma 21 del Grupo II de la 1.ª UIP.

Argumenta la Dirección General de la Policía que no se pudo averiguar la identidad del funcionario policial que golpeó a otro ciudadano, debido a que los testimonios incorporados al expediente disciplinario no inculpaban a ningún agente en concreto y las imágenes de las que se disponía fueron tomadas a distancia y sin iluminación suficiente, lo que no permitía ver los rostros de los policías actuantes ni los números de identificación que portaban en la uniformidad.

El Real Decreto 1484/1987, de 4 de diciembre, establece que los distintivos del Cuerpo Nacional de Policía deben servir para que los ciudadanos puedan identificar a los policías de forma inequívoca y la Instrucción 13/2007 de la Secretaría de Estado de Seguridad dispone que los componentes de la Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía que vistan uniforme deberán llevar sobre sus prendas de uniformidad el número de identidad personal en lugar visible y de forma que a la denominada distancia de respeto puedan ser leídos sin dificultad por los ciudadanos.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, a pesar de que los funcionarios policiales implicados llevaban en sus prendas de uniformidad el número personal en lugar visible, no resultó posible su identificación ni por los ciudadanos que sufrieron las agresiones, ni por los numerosos testigos que las presenciaron, ni por los demás miembros del subgrupo de la UIP ni por los funcionarios policiales a los que se encomendó el tratamiento y análisis de las imágenes en las que se recogen las referidas agresiones.

De lo anterior se deduce que el distintivo de identificación personal actualmente en uso no cumple, por su reducido tamaño, con la finalidad de permitir a los ciudadanos identificar a los policías de forma inequívoca y sin dificultad. Lo inapropiado del distintivo para el fin que está previsto es todavía más evidente cuando se constata que tampoco los propios funcionarios policiales pueden identificar a sus compañeros, ni los que estaban presentes en el lugar de los hechos ni los que analizaron posteriormente las imágenes donde se refleja dicha actuación.

Al considerar que la dimensión de los números de identificación no se adecua a la finalidad para la que están previstos, esta Institución, con fecha 22 de junio de 2012, recomendó a esa Secretaría de Estado que iniciase los trabajos dirigidos a modificar la normativa que regula las dimensiones de los números de identificación personal de los agentes del Cuerpo Nacional de la Policía y de la Guardia Civil para que los ciudadanos puedan identificar a los agentes policiales de forma inequívoca.

En el caso que nos ocupa se vuelve a constatar la dificultad, y en muchas ocasiones imposibilidad, de identificar a los agentes policiales que participan en una determinada acción, de forma que, aun a pesar de existir grabaciones de la actuación policial, ni siquiera los funcionarios que investigan la posible comisión, con ocasión de dicha actuación, de un ilícito penal o administrativo pueden identificar al presunto responsable, lo que redundaría en el deterioro de la imagen y el prestigio de los cuerpos policiales, al quedar impunes las conductas irregulares o delictivas de sus propios miembros.

Por todo cuanto antecede, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, hemos considerado conveniente formular la siguiente recomendación:

«Que valore la oportunidad de adoptar las medidas necesarias para que se pueda identificar de forma inequívoca y sin dificultad a los funcionarios policiales, aumentando las dimensiones de los números de identificación y situando los mismos en varios lugares del uniforme, de manera que pueda verse dicho número desde distintas perspectivas.»

En la seguridad de que esta recomendación será objeto de atención por parte de V. E. y en espera de la preceptiva respuesta.

Recomendación 162/2012, de 28 de diciembre, formulada a la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, para el establecimiento de un protocolo para que en la tramitación de cada expediente se deje constancia de los medios utilizados para agilizar la tramitación de valoración de dependencia (12007387). Pendiente.

Hemos recibido el escrito con registro de salida número (...) en relación con la solicitud de valoración y reconocimiento de la situación de dependencia de don (...).

Tras el estudio de la información facilitada cabe destacar que la única constancia en el expediente de la actividad de la Administración dirigida a realizar la valoración de la situación de dependencia es una relación de fechas en las que los teléfonos indicados comunican o no responde.

En este sentido, indica que «no responden al teléfono, bien sea por las hospitalizaciones, bien sea por otras causas, siempre ajenas y desconocidas por la Administración. De las 28 llamadas que recibió, cogió el teléfono la vigésima cuarta vez que le llamamos y rechazó la fecha de la cita para la valoración. Pese al rechazo, esta Administración volvió a contactar con el interesado y tras varios intentos fallidos, nos cogió el teléfono nuevamente. En esta última llamada aceptó la fecha de la cita».

A continuación se pone de manifiesto lo siguiente: «El motivo de la tardía cita radica en que aun habiéndose comenzado a llamar con fecha 28 de noviembre de 2011, el señor no cogió el teléfono hasta el 17 de mayo del año en curso y no se pudo cerrar con él una cita hasta el 1 de junio de 2012. En todo este tiempo, por parte del particular no se ha notificado ninguna incidencia, léase, cambio de domicilio, teléfono, etcétera».

La interesada ha presentado en esta Institución copia de los escritos con registro de entrada en el Registro Auxiliar de la Consejería de Asuntos Sociales (Espartinas), de fecha 16 de abril de 2012, Registro del SRBS 9 de mayo de 2012, solicitando que se rectificase el número de teléfono que figuraba en el expediente por no tener ya ese móvil, gestión que —según mantiene— intentó hacer por teléfono y no le fue admitida. En el cuadro relativo a las llamadas efectuadas figura en todos los intentos el nuevo número junto al anterior.

De los datos facilitados y de la documentación remitida por la interesada se desprende que hasta el 17 de mayo de 2012 (11 meses después de haberlo solicitado la interesada) no se contacta con ella para concertar una visita e iniciar la valoración de la situación de su esposo.

Así pues, la inactividad en este expediente no puede venir fundamentada únicamente en unas llamadas telefónicas que la interesada no contestó. Esta Institución reitera el criterio expuesto en ocasiones anteriores, en el sentido de que la comunicación telefónica, siempre que permita dejar constancia de la misma, puede ser de utilidad en determinados momentos del procedimiento como es el trámite de consulta

previsto en el artículo 24 de la Orden 625/2010, de 21 de abril, de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales; pero en ningún caso, puede justificar la paralización del expediente sin resolución alguna durante más de 11 meses.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 17 de la Orden 625/2010, el órgano competente en materia de dependencia, una vez completo el expediente, comunicará al interesado el día, franja horaria y lugar en el que vaya a realizarse la valoración de la situación de dependencia. Parece útil con el fin de agilizar el procedimiento que esta comunicación se pueda realizar por vía telefónica, pero en caso de no resultar posible, y 20 intentos a lo largo de 10 meses son suficientemente explícitos al respecto, debería enviarse al interesado una comunicación formal por escrito o, en su caso, vía telemática, comunicándole la fecha y hora en que está previsto realizar la entrevista o bien informándole de la necesidad de que se ponga en contacto con el servicio correspondiente para concretar dicha fecha.

En todo caso, dicha notificación deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 58 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y practicarse conforme al artículo 59 por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado. Tal comunicación debe cursarse en el domicilio del interesado o por medios telemáticos, cuando se den los requisitos que recoge el artículo 59.3 de la citada Ley 30/1992.

El apartado 2 del citado artículo 17 prevé que, cuando por causa imputable al interesado debidamente notificado, no sea posible realizar la valoración a que se refiere el apartado anterior, el procedimiento caducará y se archivarán las actuaciones practicadas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 92 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, salvo causa de fuerza mayor debidamente acreditada.

Este artículo contempla que la Administración advierta al interesado de la necesidad de su intervención, concediéndole un plazo de tres meses para que elimine la causa que produzca la paralización del expediente cuando esta le sea imputable. Dicha advertencia ha de ser notificada con los requisitos legales señalados. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes.

Conforme al artículo 41 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las administraciones públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos.

El cumplimiento de los plazos y las formas establecidos legalmente ha de ser escrupuloso, por cuanto la tardanza causa, en la mayoría de los casos, perjuicios de índole social y económico a los interesados. La falta de notificación de los actos de trámite que lleven aparejada la imposibilidad de continuar el procedimiento, como en este caso, pueden producir indefensión y perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos. Por todo ello, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, esta Institución formula a V. E. la siguiente recomendación:

«Establecer un protocolo de actuación para que, en la tramitación de cada expediente se deje constancia de los medios utilizados para agilizar la tramitación de valoración de dependencia, y cuando no sea posible contactar por teléfono con el interesado en un plazo razonable, le sea remitida la pertinente notificación por escrito, según lo previsto en los artículos 58 y 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para concertar la entrevista que permita realizar la valoración solicitada.»

Agradecemos su preceptiva respuesta, que debe recibirse en el plazo no superior a un mes a que hace referencia el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en el sentido de si se acepta o no la recomendación formulada, así como, en caso negativo, las razones que se estimen para su no aceptación.

Sin perjuicio de la recomendación formulada, que tiene carácter, solicitamos de esa Consejería que remita información sobre la resolución de valoración y del programa individual de atención (PIA) que finalmente se apruebe en el expediente de don (...).

Por último, este capítulo recoge en su anexo las quejas de carácter colectivo más destacadas, junto con aquellas que han sido apoyadas por un número significativo de ciudadanos y la relación de

investigaciones de oficio incoadas en el 2011, con expresión de su referencia registral y una sucinta descripción de su contenido.

E.2. SUGERENCIAS FORMULADAS EN 2012

Sugerencia 1/2012, de 12 de enero, formulada al Ayuntamiento de Madrid, para que se considere la solicitud de reserva de aparcamiento de una persona de movilidad reducida, valorando tanto las características del vehículo que utiliza para sus desplazamientos, como las de las plazas existentes en la actualidad en la zona donde tiene su domicilio (10017474). Aceptada.

Sugerencia 2/2012, de 27 de enero, formulada al Ayuntamiento de Barbadás (Ourense), para que apruebe una Ordenanza sobre protección del medio ambiente contra ruidos y vibraciones, y adopte medidas para el debido control del funcionamiento de los establecimientos (07025122). Pendiente.

Sugerencia 3/2012, de 27 de enero, formulada al Ayuntamiento de Benicasim/Benicàssim (Castelló/Castellón), sobre la suspensión de los límites del nivel de decibelios durante la celebración de festivales (11009565). Aceptada.

Sugerencia 4/2012, de 27 de enero, formulada al Ayuntamiento de Madrid, para que adopte medidas correctoras respecto del funcionamiento de un local y su terraza (09013031). Rechazada.

Sugerencia 5/2012, de 31 de enero, formulada a la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, para que se valore de nuevo la denegación de una autorización de residencia a una menor, residente en España desde hace once años, escolarizada y plenamente integrada en la sociedad, miembro de un núcleo familiar con acreditado arraigo en España y situación de legalidad, aminorando los requisitos económicos exigidos a sus ascendientes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 54.3 del vigente Real Decreto 557/2001, de 20 de abril (10032713). Rechazada.

Sugerencia 6/2012, de 9 de febrero, formulada a la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid, para que se revoque una liquidación girada en concepto del Impuesto sobre Donaciones, procediendo a la devolución de lo indebidamente ingresado, más los intereses devengados (10002603). Rechazada.

Sugerencia 7/2012, de 9 de febrero, formulada al Ayuntamiento de Alfaro (La Rioja), acerca de la inactividad municipal ante la presencia de perros en un solar sin la compañía y control de su dueño (11010219). Pendiente.

Sugerencia 8/2012, de 9 de febrero, formulada al Ayuntamiento de Sant Joan d'Alacant (Alacant/Alicante), sobre falta de contestación a la denuncia y solicitud de información de regulación ambiental, presentada por el interesado (11015643). Aceptada.

Sugerencia 9/2012, de 16 de febrero, formulada a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para que se revoque la resolución de expulsión del interesado, cónyuge de ciudadana española, siempre que no existan razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública que lo impidan (12003053). Rechazada.

Sugerencia 10/2012, de 23 de febrero, formulada a la Gerencia Regional del Catastro de Asturias del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre la concesión de efectos retroactivos a la modificación del valor catastral de una propiedad, por defectos en la notificación practicada (11007631). Rechazada.

Sugerencia 11/2012, de 23 de febrero, formulada al Ayuntamiento de Madrid, acerca de la autorización del emplazamiento de una terraza junto a la fachada de un edificio, que provoca molestias a los vecinos (09017538). Pendiente.

Sugerencia 12/2012, de 23 de febrero, formulada al Ayuntamiento de Perales de Tajuña (Madrid), acerca de la adopción de medidas de inspección y control de la actividad de un establecimiento (10011985). Pendiente.

Sugerencia 13/2012, de 7 de marzo, formulada a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sobre la anulación de una sanción tributaria (11010766). Rechazada.

Sugerencia 14/2012, de 7 de marzo, formulada a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, para que la devolución del importe en concepto del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se efectúe en una cuenta bancaria que sea titularidad del interesado (11017982). Rechazada.

Sugerencia 15/2012, de 7 de marzo, formulada a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, para que se proceda a la inscripción de la interesada en el Registro Central de Extranjeros, menor de edad de nacionalidad portuguesa, y se deje sin efecto la resolución dictada por la

Comisaría de Policía de Burgos, por la que se deniega la solicitud de certificado de registro de residencia comunitaria formulada por la ascendiente que ostenta su patria potestad (11022985). Pendiente.

Sugerencia 16/2012, de 7 de marzo, formulada a la Comunidad de Regantes Valle del Yalde, de Santa Coloma (La Rioja), para que se inicie de oficio un procedimiento de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial, a los efectos de dilucidar los actos y hechos denunciados por la reclamante (11016107). Pendiente.

Sugerencia 17/2012, de 9 de marzo, formulada a la Secretaría de Estado de Justicia del Ministerio de Justicia, para que se resuelva con celeridad el recurso interpuesto por el interesado en contra de la denegación de su solicitud de nacionalidad española, cuya resolución se encuentra pendiente desde hace tres años (08014915). Pendiente.

Sugerencia 18/2012, de 14 de marzo, formulada a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para que se dejen sin efecto las resoluciones por las que se denegaron los visados de residencia por reagrupación familiar solicitados por las hijas de la interesada en el Consulado General de España en Guayaquil (Ecuador), al considerar que el objetivo del desplazamiento no era el de unificación familiar, al vivir las menores con su padre (11014462). Aceptada.

Sugerencia 19/2012, de 14 de marzo, formulada a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para que se revoque la resolución dictada por la Embajada de España en Tegucigalpa (Honduras), desestimando el recurso de reposición interpuesto por la interesada contra la denegación del visado de reagrupación familiar en régimen general solicitado para su hijo, y se dicte una nueva resolución estimando su concesión, a la vista de la resolución que concede autorización de residencia por reagrupación familiar, dictada por la Subdelegación del Gobierno en Barcelona (11011588). Aceptada.

Sugerencia 20/2012, de 14 de marzo, formulada a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para que se revoque la resolución dictada por el Consulado General de España en Bogotá (Colombia), por la que se denegó la solicitud de visado para reagrupación familiar en régimen comunitario, emitiendo una nueva resolución en la que se estime la concesión de dicho visado, al haber quedado acreditada la dependencia económica de la solicitante de su familiar comunitario en la autorización de residencia por reagrupación familiar, concedida por la Subdelegación del Gobierno en Santa Cruz de Tenerife (11007229). Aceptada.

Sugerencia 21/2012, de 14 de marzo, formulada a la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, para que se proceda a la revisión de la resolución dictada, por la que se denegó la solicitud de autorización de residencia por circunstancias excepcionales por razones de arraigo, al constarle al interesado un expediente de expulsión, y se proceda a su revocación en caso de que del análisis de la solicitud se derive la procedencia de su concesión (11011342). Aceptada.

Sugerencia 22/2012, de 14 de marzo, formulada a la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior, sobre la responsabilidad patrimonial a cargo de la Administración en un caso de detención errónea de un ciudadano (11003715). Aceptada.

Sugerencia 23/2012, de 14 de marzo, formulada a la Secretaría de Estado de Justicia del Ministerio de Justicia, sobre la responsabilidad patrimonial a cargo de la Administración en un caso de detención errónea de un ciudadano (11003715). Aceptada.

Sugerencia 24/2012, de 14 de marzo, formulada al Ayuntamiento de Vigo (Pontevedra), sobre el cobro de una única liquidación en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles a pesar de existir varios titulares catastrales (08006322). Rechazada.

Sugerencia 25/2012, de 15 de marzo, formulada a la Delegación del Gobierno en Cantabria, para que se proceda a la revocación de la sanción de prohibición de entrada del interesado en el territorio español y a la supresión de la anotación en todos los registros policiales, con el fin de que pueda solicitar el visado correspondiente y acceder a territorio nacional para continuar los trámites de la autorización de residencia que le fue concedida (11016464). Aceptada.

Sugerencia 26/2012, de 15 de marzo, formulada a la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid, relativa a la adjudicación inmediata de una vivienda de protección pública por el cupo de especial necesidad (11016113). Rechazada.

Sugerencia 27/2012, de 15 de marzo, formulada a la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid, relativa a la adjudicación inmediata de una vivienda de protección pública por el cupo de especial necesidad, tras diez años de espera (11016352). Rechazada.

Sugerencia 28/2012, de 15 de marzo, formulada al Ayuntamiento de Siero (Asturias), sobre la inactividad municipal ante las denuncias presentadas por las molestias causadas por ruidos procedentes de un gallinero (11004972). Pendiente.

Sugerencia 29/2012, de 15 de marzo, formulada al Ayuntamiento de Venturada (Madrid), acerca de la obligación de dar respuesta expresa a diversas denuncias presentadas por la interesada y a facilitarle la información urbanística reclamada (11022002). Pendiente.

Sugerencia 30/2012, de 15 de marzo, formulada al Ayuntamiento de Zaragoza, para que proceda a la revisión de la facturación, por consumo de agua, realizada a la interesada (11017207). Rechazada.

Sugerencia 31/2012, de 21 de marzo, formulada a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, para que se suspenda la ejecución de la expulsión de la interesada, posible víctima de trata con fines de explotación sexual, con el fin de investigar los hechos denunciados y se le ofrezca la protección necesaria (12005077). Aceptada.

Sugerencia 32/2012, de 28 de marzo, formulada a la Subdelegación del Gobierno en Valencia, para que se revise de oficio la denegación de tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión de la interesada y, si se acredita que vive a cargo de su hija de nacionalidad española, se acuerde la concesión de la mencionada tarjeta (11024533). Rechazada.

Sugerencia 33/2012, de 28 de marzo, formulada a la Jefatura Superior de Policía de Cataluña del Ministerio del Interior, para que se proceda a expedir al menor interesado el documento nacional de identidad (DNI) solicitado por sus progenitores, y se deje sin efecto la medida cautelar adoptada por la vía de hecho por la Unidad de Documentación de Españoles y Extranjeros, hasta que no se resuelva de forma expresa el expediente gubernativo que se sigue para determinar si procede o no la cancelación de la nacionalidad española de origen, declarada con valor de simple presunción, sin perjuicio de la adopción de las medidas que pudieran resultar procedentes, en caso de que llegara a acordarse dicha cancelación (11015731). Aceptada.

Sugerencia 34/2012, de 28 de marzo, formulada a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA) de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para que se pague de forma inmediata, a la comunidad de propietarios interesada, la subvención para instalación de ascensores concedida hace ya casi cuatro años (11012579). Aceptada.

Sugerencia 35/2012, de 28 de marzo, formulada a la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid, para que se dicte resolución expresa en una solicitud de vivienda de protección pública y se aplique a la misma la normativa vigente en el momento de su presentación, y no otra posterior que le resulte menos beneficiosa (11019342). Aceptada parcialmente.

Sugerencia 36/2012, de 28 de marzo, formulada a la Consejería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Comunitat Valenciana, para que se pague íntegramente, y lo más pronto posible, el cheque de acceso a la vivienda y la subsidiación de la cuota concedidos al interesado en el año 2009 (11020782). Rechazada.

Sugerencia 37/2012, de 28 de marzo, formulada al Ayuntamiento de Algeciras (Cádiz), para que ordene la suspensión cautelar e inmediata de una actividad irregular e inicie el expediente sancionador (09019603). Rechazada.

Sugerencia 38/2012, de 28 de marzo, formulada al Ayuntamiento de Cintruénigo (Navarra) para que adopte las medidas necesarias que garanticen la efectividad del cese de una actividad molesta (11000180). Pendiente.

Sugerencia 39/2012, de 28 de marzo, formulada al Ayuntamiento de Colmenar Viejo (Madrid), acerca de la adopción de medidas preventivas y correctoras en relación con una actividad molesta (09001939). Pendiente.

Sugerencia 40/2012, de 28 de marzo, formulada al Ayuntamiento de Madrid, para que se efectúe una inspección de control y se ordenen las medidas correctoras oportunas, para solventar las molestias causadas en un domicilio particular por la instalación de una marquesina (09008421). Rechazada.

Sugerencia 41/2012, de 28 de marzo, formulada al Ayuntamiento de Madrid, sobre adopción de las medidas necesarias para garantizar que la terraza instalada por el titular se ajuste a lo amparado por lo autorizado (10019852). Aceptada.

Sugerencia 42/2012, de 28 de marzo, formulada a la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo del Ayuntamiento de Madrid, para que subsane las deficiencias existentes en una plaza de garaje adjudicada en el año 2006 (11010417). Rechazada.

Sugerencia 43/2012, de 28 de marzo, formulada al Ayuntamiento de Zaragoza, con el fin de que se comprueben los efectos denunciados y, de ser así, evitar que la instalación objeto de la queja pueda ser causa de emisión o salida de emanaciones de cualquier tipo (11008428). Pendiente.

Sugerencia 44/2012, de 29 de marzo, formulada al Ayuntamiento de San Fernando de Henares (Madrid), para que adopte medidas preventivas e incoe un expediente sancionador en relación con las molestias producidas por la actividad de un local de ocio (10001742). Pendiente.

Sugerencia 45/2012, de 18 de abril, formulada a la Consejería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Comunitat Valenciana, para que se pague íntegramente, y lo más pronto posible, el cheque de acceso a la vivienda y la subsidiación de la cuota concedidos al interesado en el año 2009 (11023982). Rechazada.

Sugerencia 46/2012, de 18 de abril, formulada al Ayuntamiento de Madrid, para que adopte cuantas medidas sean necesarias para evitar las molestias que la actividad de un laboratorio produce a los vecinos (11012991). Pendiente.

Sugerencia 47/2012, de 19 de abril, formulada a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Comunidad de Castilla y León, para que se derogue el Decreto 6/2011, de 10 de febrero, de evaluación de planes y programas en Castilla y León, y se promulgue otro más respetuoso con la conservación de hábitats naturales y de la fauna y flores silvestres, sustituyendo las exclusiones generales por declaraciones responsables de los promotores, con responsabilidad por daños (11009524). Pendiente sub iúdice.

Sugerencia 48/2012, de 19 de abril, formulada al Ayuntamiento de O Porriño (Pontevedra), sobre adopción de medidas de vigilancia y control de las actividades que se ejercen en su municipio (09019561). Pendiente.

Sugerencia 49/2012, de 19 de abril, formulada al Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany (Illes Balears), sobre adopción de medidas provisionales y correctoras de una actividad molesta (10006369). Rechazada.

Sugerencia 50/2012, de 23 de abril, formulada a la Entidad Pública Empresarial Renfe-Operadora, del Ministerio de Fomento, para que inicie y prosiga de oficio el procedimiento de responsabilidad patrimonial para indemnizar a la interesada por los daños sufridos, a consecuencia del funcionamiento anormal del servicio público (11017080). Aceptada pero no realizada.

Sugerencia 51/2012, de 5 de mayo, formulada a la Consejería de Agricultura y Agua de la Región de Murcia, sobre cese inmediato de actividades contaminantes (09022350). Rechazada.

Sugerencia 52/2012, de 5 de mayo, formulada al Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar (Murcia), sobre cese inmediato de actividades contaminantes (09022350). Rechazada.

Sugerencia 53/2012, de 9 de mayo, formulada a la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid, para la concesión de un cheque-vivienda, dado que la denegación se debió a un error en la escritura que fue cometido por la propia Administración y por otras instancias administrativas (11023245). Pendiente.

Sugerencia 54/2012, de 9 de mayo, formulada al Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) de la Comunidad de Madrid, para que se entregue una copia del contrato de arrendamiento que afecta a un inquilino (11022403). Aceptada.

Sugerencia 55/2012, de 9 de mayo, formulada al Ayuntamiento de Madrid, para que se ejerciten las competencias de inspección en un local convertido en vivienda sin licencia (11020615). Aceptada.

Sugerencia 56/2012, de 11 de mayo, formulada a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para que el Consulado General de España en Santo Domingo (República Dominicana) revoque la denegación del visado de la interesada, madre de ciudadana española, que formuló su solicitud antes de que el Tribunal Supremo dictara la sentencia que equipara a los ascendientes de españoles con los ascendientes de ciudadano de la Unión Europea; y se dicte una nueva resolución concediendo el visado solicitado (12007371). Rechazada.

Sugerencia 57/2012, de 11 de mayo, formulada a la Subdelegación del Gobierno en Barcelona, para que se conceda al interesado, que estuvo bajo la tutela de los servicios de protección de menores, la autorización de residencia de larga duración que debería ostentar, en caso de haberse efectuado correctamente su tramitación documental (11024007). Aceptada.

Sugerencia 58/2012, de 11 de mayo, formulada a la Subdelegación del Gobierno en Burgos, para que se conceda al interesado, menor extranjero no acompañado tutelado por una Administración Pública, la autorización de residencia que le hubiera correspondido, en caso de haberse retrotraído los efectos de la

autorización concedida a la fecha que fue puesto a disposición de los servicios de protección de menores (11015926). Aceptada.

Sugerencia 59/2012, de 11 de mayo, formulada al Instituto Madrileño del Menor y la Familia de la Comunidad de Madrid, para que se adopten las medidas necesarias para aclarar si a la menor interesada le corresponde o no la nacionalidad polaca, facilitando a la Embajada de Polonia los documentos que se requieran a estos efectos, que obren en poder de la entidad de protección de menores (10001629). Aceptada.

Sugerencia 60/2012, de 17 de mayo, formulada a la Confederación Hidrográfica del Duero del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, para la rectificación de cuotas abonadas por un comunero (11005819). Pendiente.

Sugerencia 61/2012, de 17 de mayo, formulada a la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda del Ministerio de Fomento, para que se exija a la concesionaria de autopista el cumplimiento inmediato de sus obligaciones (9820276). Pendiente.

Sugerencia 62/2012, de 17 de mayo, formulada a la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, para que se revoque la resolución de expulsión incoada a nombre del interesado y se sustituya por la sanción de multa, siempre que no lo impidan razones de orden público o de seguridad pública (12008578). Aceptada.

Sugerencia 63/2012, de 17 de mayo, formulada a la Consejería de Fomento de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, para que se suspenda un proyecto de carretera hasta que quede acreditada su necesidad (12005848). Pendiente.

Sugerencia 64/2012, de 17 de mayo, formulada a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Comunidad de Castilla y León, con el fin de que, una vez comprobado que la empresa constructora de un edificio no ha cumplido la orden de adecuar la plaza de garaje adaptada para minusválidos y los elementos comunes del edificio en el que la interesada tiene una vivienda adaptada para minusválidos a la normativa aplicable, se remitan todos los antecedentes al Ayuntamiento de León para que, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas, incoe un expediente sancionador a la empresa constructora (11011325). Aceptada pero no realizada.

Sugerencia 65/2012, de 17 de mayo, formulada al Ayuntamiento de Albacete, sobre acceso público al documento de Diagnóstico de la situación acústica del municipio (11024131). Aceptada.

Sugerencia 66/2012, de 17 de mayo, formulada al Ayuntamiento de Colmenar Viejo (Madrid), sobre la incoación de un expediente de revocación de la licencia otorgada (07028925). Pendiente.

Sugerencia 67/2012, de 17 de mayo, formulada al Ayuntamiento de Madrid, para que posibilite la obtención de la plena propiedad de las viviendas que vienen ocupando los interesados, titulares de derechos de superficie, ya que no pudieron aportar la documentación exigida en el plazo concedido por causas ajenas a su voluntad (12000693). Aceptada.

Sugerencia 68/2012, de 17 de mayo, formulada a la Comunidad de Regantes del Páramo Bajo de León y Zamora, de Zotes del Páramo (León), para la rectificación de cuotas abonadas por un comunero (11005819). Rechazada.

Sugerencia 69/2012, de 24 de mayo, formulada a la Gerencia Territorial del Catastro en Cádiz del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, para que se apliquen efectos retroactivos a la corrección de errores en la inscripción de las características de una parcela urbana, en aplicación del artículo 220 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (11007045). Rechazada.

Sugerencia 70/2012, de 24 de mayo, formulada a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A., sobre el inicio de un expediente para establecer la procedencia de la indemnización solicitada (12000379). Aceptada.

Sugerencia 71/2012, de 24 de mayo, formulada a la Consejería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Comunitat Valenciana, para que se paguen íntegramente y lo más pronto posible al interesado las subvenciones de ayuda personal de rehabilitación del edificio en el que se ubica su vivienda, reconocidas en el año 2009 (12000929). Aceptada.

Sugerencia 72/2012, de 29 de mayo, formulada a la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, para que se proceda a revisar la resolución por la que se concedió autorización de residencia inicial al interesado, menor extranjero no acompañado, dictando otra que retrotraiga los efectos de la autorización concedida a la fecha en la que el menor fue puesto a disposición de los servicios de protección (10013100). Aceptada.

Sugerencia 73/2012, de 30 de mayo, formulada al Ayuntamiento de Alcalà de Xivert (Castelló/Castellón), sobre la obligación de dar respuesta expresa a la solicitud de información presentada por el interesado (11022925). Pendiente.

Sugerencia 74/2012, de 30 de mayo, formulada al Ayuntamiento de Illescas (Toledo), para que se adopten las medidas cautelares oportunas, que impidan la continuidad de las molestias producidas por el ruido y las vibraciones de un local a los vecinos del entorno (10011725). Aceptada.

Sugerencia 75/2012, de 1 de junio, formulada al Ayuntamiento de Casas Ibáñez (Albacete), para que tramite las solicitudes y dé respuesta expresa en tiempo y forma a un procedimiento, en congruencia con las pretensiones y sin demora injustificada (12005753). Aceptada.

Sugerencia 76/2012, de 1 de junio, formulada al Ayuntamiento de San Lorenzo de El Escorial (Madrid), acerca de la competencia del ayuntamiento para establecer medidas preventivas y correctoras que eviten la contaminación acústica (11011790). Pendiente.

Sugerencia 77/2012, de 13 de junio, formulada a la Consejería de Economía, Industria y Comercio de la Comunitat Valenciana, para que se dé una solución provisional a la situación del tránsito y mal estado del acceso a una urbanización (10017825). Rechazada.

Sugerencia 78/2012, de 13 de junio, formulada al Ayuntamiento de Riba-roja de Túria (Valencia), para que se dé una solución provisional a la situación del tránsito y mal estado del acceso a una urbanización (10017825). Aceptada.

Sugerencia 79/2012, de 13 de junio, formulada al Ayuntamiento de Villajoyosa/La Vila Joiosa (Alacant/Alicante), para que se reconozca que la ejecución de un polígono fue la causa de la anulación de una acequia de riego y asuma la responsabilidad por perjuicios (11000839). Aceptada.

Sugerencia 80/2012, de 13 de junio, formulada a la Comunidad de Regantes Sindicatos de Riegos de Villajoyosa/La Vila Joiosa (Alacant/Alicante), para que el ayuntamiento asuma que la ejecución urbanística fue la causa de la anulación de una acequia de riego y, por tanto, la responsabilidad por el perjuicio; y que negocie con el reclamante posibles vías de solución con posible participación de la Comunidad de Regantes (11000839). Aceptada.

Sugerencia 81/2012, de 19 de junio, formulada a la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, para que se dicte una nueva resolución en un expediente de reconocimiento de situación de dependencia de una menor de edad, de nacionalidad extranjera, en el que la cuestión a dilucidar era la aplicación del requisito de acreditar cinco años de residencia legal (12001380). Rechazada.

Sugerencia 82/2012, de 19 de junio, formulada a la Consejería de Educación y Empleo de la Comunidad de Madrid, sobre la necesidad de que un profesor con discapacidad cuente con la ayuda de un profesor de apoyo para la corrección de sus exámenes (10032113). Aceptada.

Sugerencia 83/2012, de 19 de junio, formulada a la Secretaría General Técnica de Sanidad de la Comunidad de Madrid, para la inclusión de la interesada en la lista de espera para la aplicación de técnicas de fecundación in vitro (12001280). Aceptada.

Sugerencia 84/2012, de 20 de junio, formulada a la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, para que se conceda el período de restablecimiento y reflexión a la interesada, víctima de trata, y se autorice su estancia en territorio nacional, ofreciéndole la posibilidad de ser acogida por una entidad especializada en la lucha contra la trata (12011074). Aceptada.

Sugerencia 85/2012, de 22 de junio, formulada al Ayuntamiento de Girona, sobre la falta de comunicación al denunciante del inicio o no del expediente sancionador (11024615). Pendiente.

Sugerencia 86/2012, de 22 de junio, formulada al Ayuntamiento de La Puebla del Río (Sevilla), sobre la inactividad municipal ante las denuncias presentadas por el interesado respecto de las molestias acústicas causadas por la presencia de varios perros en el porche de una vivienda particular (11004789). Pendiente.

Sugerencia 87/2012, de 22 de junio, formulada al Ayuntamiento de San Román de los Montes (Toledo), para que admita a trámite la reclamación formulada por el autor de la queja y se instruya el correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial (10025986). Aceptada.

Sugerencia 88/2012, de 22 de junio, formulada al Ayuntamiento de Valverde del Fresno (Cáceres), sobre la adopción de medidas necesarias para comprobar las molestias denunciadas y, en su caso, ordenar medidas para minorar molestias (11012485). Pendiente.

Sugerencia 89/2012, de 27 de junio, formulada a la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, para que se revoque la denegación de la autorización de residencia solicitada por el interesado,

menor extranjero no acompañado, tutelado por la Administración Pública; y se resuelva conceder la mencionada autorización (12007216). Rechazada.

Sugerencia 90/2012, de 27 de junio, formulada a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, para que se deje sin efecto la resolución dictada por la Comisaría de Policía del Puesto Fronterizo de Madrid-Barajas y se autorice la entrada a territorio nacional de la interesada, titular de una autorización de residencia de larga duración que no puede considerarse extinguida por la ausencia del país ni por no haber solicitado la renovación de su tarjeta de identidad de extranjero (12011828). Aceptada.

Sugerencia 91/2012, de 27 de junio, formulada a la Consejería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Comunitat Valenciana, para que se pague una ayuda financiera para la rehabilitación y mejora de una vivienda, cuyo abono se ha demorado 27 meses (12004463). Pendiente.

Sugerencia 92/2012, de 27 de junio, formulada al Ayuntamiento de Madrid, sobre los incumplimientos reiterados de un local comercial, en materia de horarios, además de no disponer de la póliza de seguro exigida por la ley (11021897). Pendiente.

Sugerencia 93/2012, de 29 de junio, formulada a la Confederación Hidrográfica del Tajo del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, para que proceda a la declaración de urgencia del expediente y que, junto con el Ayuntamiento de Peralejos de las Truchas (Guadalajara) y la Consejería de Fomento de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, estudien las alternativas para lograr la disponibilidad presupuestaria y obtención de crédito suficiente para acometer el proyecto (06008267). Rechazada.

Sugerencia 94/2012, de 29 de junio, formulada a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A., para que se inicie un expediente que aclare si se han cumplido o no las obligaciones del contrato de transporte celebrado, respecto de un envío realizado (11006255). Aceptada.

Sugerencia 95/2012, de 29 de junio, formulada a la Consejería de Fomento de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, para que, junto con el Ayuntamiento de Peralejos de las Truchas (Guadalajara), se dirijan a la Confederación Hidrográfica del Tajo para que se declare la urgencia del expediente y que las tres administraciones estudien las alternativas para lograr la disponibilidad presupuestaria y obtención de crédito suficiente para acometer el proyecto (06008267). Aceptada.

Sugerencia 96/2012, de 29 de junio, formulada al Ayuntamiento de Peralejos de las Truchas (Guadalajara), para que, junto con la Consejería de Fomento de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se dirijan a la Confederación Hidrográfica del Tajo para que se declare la urgencia del expediente. y que las tres administraciones estudien las alternativas para lograr la disponibilidad presupuestaria y obtención de crédito suficiente para acometer el proyecto (06008267). Rechazada.

Sugerencia 97/2012, de 29 de junio, formulada a la Comunidad de Regantes Río Alto, de Agoncillo (La Rioja), sobre el derecho de un comunero a causar baja en la citada comunidad de regantes (10026353). Pendiente.

Sugerencia 98/2012, de 12 de julio, formulada a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, para que el Director del Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid traslade a los funcionarios policiales, que allí prestan sus servicios, los principios básicos de actuación que exigen dispensar un trato correcto a los ciudadanos, a quienes procurarán auxiliar (12004549). Aceptada.

Sugerencia 99/2012, de 12 de julio, formulada a la Secretaría de Estado de Justicia del Ministerio de Justicia, para que se proceda, de modo urgente y preferente, a la reconstrucción del expediente de solicitud de nacionalidad presentado por el interesado, a la vista del extravío del mismo (11019434). Pendiente.

Sugerencia 100/2012, de 12 de julio, formulada al Ayuntamiento de Argamasilla de Calatrava (Ciudad Real), para que se anule el cobro en ejecutiva de las liquidaciones derivadas del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica de los ejercicios 2008 de dos vehículos, con baja temporal tramitada por la interesada en el año 2007 (12005803). Aceptada pero no realizada.

Sugerencia 101/2012, de 12 de julio, formulada al Ayuntamiento de Cercedilla (Madrid), sobre cómputo erróneo de la superficie catastrada de una parcela, que influye en su valoración y sus consecuencias en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (11015718). Pendiente.

Sugerencia 102/2012, de 12 de julio, formulada al Ayuntamiento de San Fernando de Henares (Madrid), sobre el derecho de acceso a los expedientes de examen (11017974). Aceptada.

Sugerencia 103/2012, de 16 de julio, formulada a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sobre devolución del importe indebidamente ingresado en concepto del Impuesto sobre el Valor Añadido (11022346). Pendiente.

Sugerencia 104/2012, de 17 de julio, formulada al Ayuntamiento de Almería, sobre error en la superficie catastrada de una vivienda de protección oficial, sin efectos retroactivos para la corrección (11013021). Pendiente.

Sugerencia 105/2012, de 17 de julio, formulada al Ayuntamiento de Murcia, para que se realice la medición de niveles acústicos y vibraciones de una actividad molesta, en el momento más desfavorable posible (09019098). Pendiente.

Sugerencia 106/2012, de 17 de julio, formulada al Ayuntamiento de Palma de Mallorca, sobre reintegro del importe de tasas giradas indebidamente, o declaración de nulidad de su imposición (11015705). Pendiente.

Sugerencia 107/2012, de 17 de julio, formulada al Ayuntamiento de Vera (Almería), sobre la suspensión inmediata de una actividad molesta e incoación de expediente sancionador (09005254). Pendiente.

Sugerencia 108/2012, de 19 de julio, formulada a la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, para que se proceda a la expedición de la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión solicitada por el interesado, a la vista de que su imputación en un procedimiento penal, por un delito relativo a la propiedad industrial, no permite considerar que su conducta personal constituya una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad (11022904). Aceptada.

Sugerencia 109/2012, de 19 de julio, formulada a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, sobre los derechos de los internos en centros penitenciarios en caso de cacheos con desnudo integral (11008095). Aceptada.

Sugerencia 110/2012, de 19 de julio, formulada a la Consejería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Comunitat Valenciana, para que se aumenten las inspecciones sobre dispositivos de caza (10013797). Pendiente.

Sugerencia 111/2012, de 19 de julio, formulada al Ayuntamiento de Alcalà de Xivert (Castelló/Castellón), para que dicte resolución expresa y motivada al recurso de reposición formulado por el interesado y se le notifique, con ofrecimiento de los recursos que procedan contra la resolución municipal (11017700). Pendiente.

Sugerencia 112/2012, de 19 de julio, formulada a la Comunidad de Regantes del Sector Tercero del Tramo Tercero del Canal de la Margen Izquierda del Najerilla, de Zarratón (La Rioja), para que deje de considerar comuneros a quienes expresamente no han manifestado su voluntad de integrarse en la ampliación de la zona regable, y modifique las nuevas ordenanzas, de forma que la superficie de la futura ampliación se circunscriba a las tierras cuyos propietarios han manifestado expresamente su conformidad con su incorporación a la citada comunidad (0503011). Pendiente.

Sugerencia 113/2012, de 20 de julio, formulada a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para que se revoque la denegación del visado de residencia y trabajo por cuenta ajena, solicitado por el interesado y se resuelva su concesión, y para que pueda acceder a territorio nacional y desarrollar la actividad ofertada por la empresa contratante una vez obtenida la correspondiente tarjeta (12000259). Aceptada.

Sugerencia 114/2012, de 20 de julio, formulada a la Subdelegación del Gobierno en Valencia, para que se deje sin efecto la inadmisión a trámite de la solicitud de residencia por circunstancias excepcionales formulada por el interesado, ascendiente de menor español; se revise su petición y, si reúne los requisitos necesarios, se le conceda la correspondiente autorización (12007695). Aceptada.

Sugerencia 115/2012, de 20 de julio, formulada a la Subdelegación del Gobierno en València/Valencia, para que se deje sin efecto la inadmisión a trámite de la solicitud de residencia por circunstancias excepcionales formulada por la interesada, ascendiente de menor español; se revise su petición y, si reúne los requisitos necesarios, se le conceda la correspondiente autorización (12007702). Aceptada.

Sugerencia 116/2012, de 20 de julio, formulada al Ayuntamiento de Madrid, sobre limitación de los episodios de alta concentración de dióxido de nitrógeno (NO₂) en Madrid (11004003). Rechazada.

Sugerencia 117/2012, de 7 de agosto, formulada al Ayuntamiento de La Cabrera (Madrid), para que se realice medición de niveles acústico y vibraciones en una actividad molesta en el momento más desfavorable posible y se incoe expediente sancionador a los responsables (11014521). Pendiente.

Sugerencia 118/2012, de 7 de agosto, formulada al Ayuntamiento de Llagostera (Girona), para que ejecuten subsidiariamente los trabajos de limpieza en unos solares, ante la inactividad de su propietario (11022118). Aceptada.

Sugerencia 119/2012, de 7 de agosto, formulada a la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo del Ayuntamiento de Madrid, para que se certifique el final de obra en una vivienda próxima a la terminal T4 del aeropuerto de Madrid-Barajas (11019995). Aceptada.

Sugerencia 120/2012, de 7 de agosto, formulada al Ayuntamiento de Reinosa (Cantabria), acerca de la incompatibilidad de una actividad con el planeamiento urbanístico (11006242). Pendiente.

Sugerencia 121/2012, de 10 de agosto, formulada a la Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior, sobre el cobro del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica por un vehículo transferido el 6 de mayo de 1983 (11009078). Rechazada.

Sugerencia 122/2012, de 22 de agosto, formulada al Ayuntamiento de Algaida (Illes Balears), para que dé respuesta expresa a una solicitud de información urbanística (08023284). Aceptada.

Sugerencia 123/2012, de 22 de agosto, formulada al Ayuntamiento de Liétor (Albacete), para que recupere la plena posesión de un camino y lo devuelva a su estado anterior (12006162). Pendiente.

Sugerencia 124/2012, de 31 de agosto, formulada a la Subdelegación del Gobierno en Araba/Álava, para que se revoque la denegación de la cédula de inscripción de la interesada, por no acreditar que no pudo ser documentada por misión diplomática u oficina consular, una vez que había solicitado a la Embajada de Argelia la expedición de un pasaporte a su nombre (12002729). Pendiente.

Sugerencia 125/2012, de 13 de septiembre, formulada a la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, para que inicie de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial para indemnizar los perjuicios por terrenos no cultivables y por lucro cesante por no haber podido cultivar en concentración parcelaria (11020225). Aceptada.

Sugerencia 126/2012, de 13 de septiembre, formulada al Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) de la Comunidad de Madrid, para que el organismo tramite con celeridad: 1) las deudas pendientes por las cuotas de las viviendas cuyas vacías y las de los inquilinos suyos morosos; 2) los procedimientos de recuperación posesoria en los casos de ocupación ilegal y problemas de convivencia vecinal de los inquilinos; 3) la reparación de los desperfectos de los elementos comunes que sean de su competencia, y 4) las medidas contra actos vandálicos y ocupaciones ilegales para que mejore la convivencia vecinal (11022571). Aceptada parcialmente.

Sugerencia 127/2012, de 21 de septiembre, formulada a la Confederación Hidrográfica del Tajo del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, sobre el carácter no preceptivo de informe del Consejo de Agua de la Cuenca del Tajo, en procedimientos de revocación de autorizaciones de vertido (08008667). Pendiente.

Sugerencia 128/2012, de 21 de septiembre, formulada a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A., sobre la obligación de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, en cuanto operadora del servicio postal universal, de tramitar una reclamación relativa al citado servicio (11022361). Rechazada.

Sugerencia 129/2012, de 21 de septiembre, formulada al Ayuntamiento de Madridejos (Toledo), para que se dicte una ordenanza de protección acústica, en general; y con reglas razonables aplicables en particular a quienes reparten sus productos utilizando señales acústicas (12007576). Aceptada.

Sugerencia 130/2012, de 21 de septiembre, formulada al Ayuntamiento de Toledo, acerca del control municipal de una actividad peligrosa (12009711). Rechazada.

Sugerencia 131/2012, de 26 de septiembre, formulada a la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo de la Comunidad Autónoma de Extremadura, para que se subsanen las deficiencias constructivas de una promoción de viviendas de protección pública (10020097). Pendiente.

Sugerencia 132/2012, de 26 de septiembre, formulada al Ayuntamiento de San Leonardo de Yagüe (Soria), sobre adopción de las medidas necesarias para incluir el requisito de empadronamiento en la ordenanza fiscal reguladora de aprovechamientos forestales (11016826). Aceptada.

Sugerencia 133/2012, de 28 de septiembre, formulada al Ayuntamiento de Castejón (Cuenca), para que proceda a dar respuesta expresa a las solicitudes de información urbanística presentadas por la interesada (12006108). Pendiente.

Sugerencia 134/2012, de 28 de septiembre, formulada al Ayuntamiento de Mejorada del Campo (Madrid), para que se inicie procedimiento sancionador a los titulares de naves en zona industrial por ruido de equipos de música, con clausura preventiva; se prevenga el consumo en el lugar de bebidas alcohólicas

y de otras sustancias, y se apruebe una ordenanza sobre contaminación acústica en el municipio (12008704). Pendiente.

Sugerencia 135/2012, de 2 de octubre, formulada al Servicio Cántabro de Salud del Gobierno de Cantabria, sobre la revisión de oficio de la resolución dictada sobre una solicitud de reintegro de gastos y para que se asuma directamente el coste del tratamiento financiado por la interesada y efectuado en un centro del sector privado, ante su denegación en la sanidad pública (11019639). Pendiente.

Sugerencia 136/2012, de 3 de octubre, formulada a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Cantabria, sobre la revocación de una liquidación en concepto del Impuesto sobre Donaciones (11016932). Pendiente.

Sugerencia 137/2012, de 15 de octubre, formulada al Ayuntamiento de Ribatejada (Madrid), sobre adopción de las medidas necesarias para cubrir la plaza de Secretario-interventor (12005217). Aceptada pero no realizada.

Sugerencia 138/2012, de 16 de octubre, formulada a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para que el Consulado General de España en Quito (Ecuador) entregue el pasaporte a la menor interesada, hasta que no se resuelva, si procede, la cancelación de su nacionalidad española de origen, declarada con valor de simple presunción, sin perjuicio de adoptar las medidas procedentes si se acordase dicha cancelación (12007223). Aceptada.

Sugerencia 139/2012, de 16 de octubre, formulada al Ayuntamiento de Madrid, para que se facilite sin demora al interesado la información ambiental solicitada, por no concurrir ninguna causa válida de denegación (11008289). Pendiente.

Sugerencia 140/2012, de 19 de octubre, formulada a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para que el Consulado General de España en Lagos (Nigeria) deje sin efecto la resolución denegatoria del visado de residencia por reagrupación familiar solicitado por la interesada, y proceda a su expedición, una vez acreditada la existencia del hijo en común con su marido, titular de autorización de residencia (11024019). Pendiente.

Sugerencia 141/2012, de 19 de octubre, formulada a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para que el Consulado General de España en Guayaquil (Ecuador) revoque la denegación de visado de residencia y trabajo por cuenta ajena al interesado, por considerar que se trataba de una reagrupación familiar encubierta, y le conceda dicho visado si cumple los requisitos recogidos en la normativa (12002699). Pendiente.

Sugerencia 142/2012, de 23 de octubre, formulada a la Consejería de Fomento de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, para que se proceda a la reparación urgente de todas las deficiencias constructivas que detectaron los funcionarios de esa Consejería en una vivienda de protección pública, con independencia de si la responsabilidad de tales reparaciones corresponde a la empresa pública promotora o a los servicios adscritos a dicha consejería (11016613). Pendiente.

Sugerencia 143/2012, de 23 de octubre, formulada al Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid (Madrid), para que, recibida denuncia en ese ayuntamiento por molestias por ruido, ordene todos los medios materiales y personales para la comprobación de lo denunciado y una vez comprobado adopte medidas para corregirlas (12004164). Pendiente.

Sugerencia 144/2012, de 23 de octubre, formulada al Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache (Sevilla), para que, por ejecución subsidiaria, proceda a la urgente eliminación de las deficiencias higiénico-sanitarias que existen desde hace tiempo en una vivienda, que afectan a la salud de los vecinos colindantes (12007433). Aceptada.

Sugerencia 145/2012, de 24 de octubre, formulada al Ayuntamiento de Es Castell (Illes Balears), para que, ante denuncia de molestias por ruido, compruebe su existencia, mida los niveles sonoros y cuantificados, ordene medidas correctoras y cautelares que aseguren el cumplimiento de la legalidad, tal y como establece la ordenanza (11022532). Pendiente.

Sugerencia 146/2012, de 29 de octubre, formulada a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para que se proceda a la revisión de oficio de la resolución denegatoria del visado solicitado por la interesada, y a la concesión del visado si se cumplen los requisitos exigidos en la normativa del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril (12003319). Pendiente.

Sugerencia 147/2012, de 29 de octubre, formulada a la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, para que se conceda el período de restablecimiento y reflexión a la interesada, presunta menor de edad, solicitante de protección internacional, que podría ser víctima de trata o estar en riesgo de serlo; y para que se le derive a un recurso de acogida especializado (12124389). Aceptada.

Sugerencia 148/2012, de 31 de octubre, formulada al Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid), para que se inspeccione un inmueble abandonado y se ordene la ejecución de obras para garantizar su seguridad y la de los ciudadanos que por allí transitan (12008971). Pendiente.

Sugerencia 149/2012, de 7 de noviembre, formulada al Ayuntamiento de Madrid, sobre la ocupación de terrenos privados mediante acuerdo con los propietarios afectados, o expropiación forzosa, para instalar una tubería de agua potable (11017722). Pendiente.

Sugerencia 150/2012, de 8 de noviembre, formulada a la Dirección General de Agricultura y Ganadería de la Comunidad Autónoma de Extremadura, sobre la falta de contestación expresa a la solicitud de una asociación para que no se utilice un borrico en el espectáculo del «Pero-Palo» de Villanueva de la Vera (Cáceres) (12009601). Aceptada.

Sugerencia 151/2012, de 8 de noviembre, formulada al Ayuntamiento de Huelves (Cuenca), para que por la secretaria-interventora del Ayuntamiento se facilite a la interesada copia de las actas de los tres últimos plenos municipales (12005785). Aceptada.

Sugerencia 152/2012, de 16 de noviembre, formulada al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, para que se permita a la Federación Estatal de Entidades Locales Menores y a la Federación Andaluza de Entidades Locales Municipales, participar en la elaboración del anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (12017450). Pendiente.

Sugerencia 153/2012, de 16 de noviembre, formulada al Instituto Canario de la Vivienda de la Comunidad Autónoma de Canarias, para que se adopten las medidas oportunas que permitan abonar, íntegramente y sin demora, los expedientes que se encuentren pendientes de pago (10014221). Pendiente.

Sugerencia 154/2012, de 23 de noviembre, formulada a la Dirección General del Agua del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, para que se proceda a la necesaria coordinación con la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio del Gobierno de las Illes Balears, y a la recepción de las obras de la instalación desaladora de Ciutadella de Menorca (Menorca) y a su puesta en explotación, así como al consiguiente pago a la empresa encargada de realizarla (11021959). Pendiente.

Sugerencia 155/2012, de 23 de noviembre, formulada al Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM) de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, para que se informe a una paciente del tiempo en que previsiblemente se le realizará una prueba diagnóstica ampliamente demorada (12008583). Pendiente.

Sugerencia 156/2012, de 23 de noviembre, formulada a la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Comunidad Autónoma de Galicia, sobre la obligación de ejecutar subsidiariamente las obras de restitución de un terreno, devolviéndolo a su estado anterior (0020738). Pendiente.

Sugerencia 157/2012, de 23 de noviembre, formulada a la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para que se proceda a la necesaria coordinación con el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y a la recepción de las obras de la instalación desaladora de Ciutadella de Menorca (Menorca) y a su puesta en explotación, así como al consiguiente pago a la empresa encargada de realizarla (11021959). Pendiente.

Sugerencia 158/2012, de 23 de noviembre, formulada a la Consejería de Educación, Formación y Empleo de la Comunitat Valenciana, sobre cuantía de la ayuda individualizada de transporte que debía abonarse a un alumno con necesidades educativas especiales (10012439). Aceptada.

Sugerencia 159/2012, de 23 de noviembre, formulada al Ayuntamiento de Albacete, sobre la obligación de ejecutar subsidiariamente la orden de demolición de unas obras ilegales (12004267). Pendiente.

Sugerencia 160/2012, de 23 de noviembre, formulada al Ayuntamiento de Yuncillos (Toledo), para que se inicie de forma inmediata el expediente para la expropiación de unos terrenos que fueron ocupados, sin contraprestación económica alguna, destinados a la ampliación de un vial público (12006125). Pendiente.

Sugerencia 161/2012, de 28 de noviembre, formulada al Ayuntamiento de Cáceres, para que se adopten medidas para garantizar el normal y pacífico uso público de una zona verde (12004822). Pendiente.

Sugerencia 162/2012, de 28 de noviembre, formulada a la Diputación Provincial de Tarragona, sobre la anulación del cobro en ejecutiva de liquidaciones por derivación de responsabilidad, en relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles de los ejercicios 1999 y 2000, por no haber notificado el inicio del

procedimiento de derivación, además de haber dejado transcurrir el plazo de prescripción (11023387). Pendiente.

Sugerencia 163/2012, de 4 de diciembre, formulada a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A., sobre el derecho del interesado a ser indemnizado por la falta de entrega de su envío (12004768). Pendiente.

Sugerencia 164/2012, de 4 de diciembre, formulada a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de Cantabria, para que se anulen las liquidaciones en ejecutiva cobradas a los interesados por canon de saneamiento sobre un inmueble, vendido antes de la aprobación del canon, y se proceda a la devolución de oficio de las cantidades indebidamente liquidadas, con los correspondientes intereses de demora (11009521). Pendiente.

Sugerencia 165/2012, de 4 de diciembre, formulada al Ayuntamiento de Las Ventas de Retamosa (Toledo), acerca de la obligación de promover la completa gestión urbanística de una unidad de ejecución, en los términos y plazos previstos por el Planeamiento General vigente en el municipio (12005889). Pendiente.

Sugerencia 166/2012, de 13 de diciembre, formulada a la Secretaría de Estado de Defensa del Ministerio de Defensa, sobre el control de ruido ocasionado por el vuelo de aeronaves en la localidad de Jerez de los Caballeros (Badajoz) (12001016). Pendiente.

Sugerencia 167/2012, de 13 de diciembre, formulada a la Consejería de Fomento de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, para que se facilite a la interesada la información urbanística solicitada (12005779). Pendiente.

Sugerencia 168/2012, de 13 de diciembre, formulada al Ayuntamiento de Coca (Segovia), para que inspeccione y controle una actividad de hostelería, revise la licencia otorgada y adopte medidas correctoras y preventivas (10010350). Pendiente.

Sugerencia 169/2012, de 13 de diciembre, formulada al Ayuntamiento de La Unión (Murcia), sobre la obligación de adoptar las medidas necesarias para proceder, a la mayor brevedad, a la pavimentación y encintado de aceras de determinadas vías públicas urbanas del municipio (10035105). Pendiente.

Sugerencia 170/2012, de 13 de diciembre, formulada al Ayuntamiento de Madrid, acerca de la autorización del emplazamiento de una terraza junto a la fachada de un edificio, que provoca molestias a los vecinos (11016090). Pendiente.

Sugerencia 171/2012, de 17 de diciembre, formulada a la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, para que se revise de oficio la resolución de expulsión dictada por la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, se revoque la misma y se expida la cédula de inscripción solicitada por la interesada, a quien la Administración detectó indicios de ser víctima de trata (09016304). Pendiente.

Sugerencia 172/2012, de 17 de diciembre, formulada al Ayuntamiento de Alcántara (Cáceres), para que proceda a recuperar una franja de terreno que antes fue de dominio público y que ahora está en manos particulares, y que se canalice por esa zona la conexión a la red general del alcantarillado de los edificios de los interesados (12010057). Pendiente.

Sugerencia 173/2012, de 18 de diciembre, formulada a la Autoridad Portuaria de Vigo y su Ría del Ministerio de Fomento, para que se adopten las medidas necesarias para conseguir que la pasarela que posibilita el acceso al pantalán de embarque del transporte de pasajeros en la Ría de Vigo resulte accesible para las personas con discapacidad (10028141). Pendiente.

Sugerencia 174/2012, de 18 de diciembre, formulada a la Subdelegación del Gobierno en Málaga, para que se adopten las medidas necesarias con el fin de que se revoque la denegación de la renovación de la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión, tras haber sido titular de residencia legal en España desde que era menor de edad y se le reponga en su derecho a ostentar una autorización de residencia de larga duración (12010679). Pendiente.

Sugerencia 175/2012, de 18 de diciembre, formulada al Ayuntamiento de Murcia, acerca de la limitación a la circulación de vehículos en un carril-bici situado en zona de dominio hidráulico del río Segura (11024753). Pendiente.

Sugerencia 176/2012, de 20 de diciembre, formulada a la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre la emisión del informe preceptivo para prorrogar un Convenio de colaboración entre administraciones (12007350). Pendiente.

E.3. RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES

Recordatorio de deberes legales, de 12 de enero de 2012, formulado al Ayuntamiento de Córdoba, sobre la obligación de dictar resolución expresa a los escritos de los ciudadanos (11012927).

Recordatorio de deberes legales, de 12 de enero de 2012, formulado al Ayuntamiento de Madrid, sobre remisión correcta de notificaciones (11015186).

Recordatorio de deberes legales, de 20 de enero de 2012, formulado al Ayuntamiento de Viveiro (Lugo), sobre resolución expresa, en tiempo y forma, todas las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (10012606).

Recordatorio de deberes legales, de 27 de enero de 2012, formulado al Ayuntamiento de Villa de Fuentes de Oñoro (Salamanca), sobre la obligación de actuar coordinadamente, en lo que a la actividad intramunicipal afecta, pero también en el ámbito de las relaciones Ayuntamiento-Comunidad Autónoma (0502295).

Recordatorio de deberes legales, de 27 de enero de 2012, formulado a la Conselleria de Justicia y Bienestar Social (Comunitat Valenciana), sobre resolución en tiempo y forma de las reclamaciones, solicitudes y recursos que le hayan sido formuladas (arts. 41 y 42 L 30/1992); así como el de remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos. Asimismo, se recuerda el deber legal de actuar de acuerdo con el principio de eficacia reconocido en el artículo 103 de la Constitución (11013653).

Recordatorio de deberes legales, de 27 de enero de 2012, formulado a la Conselleria de Justicia y Bienestar Social (Comunitat Valenciana), sobre resolución en tiempo y forma de las reclamaciones, solicitudes y recursos que le hayan sido formuladas (arts. 41 y 42 Ley 30/1992); así como el de remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos (11018894).

Recordatorio de deberes legales, de 27 de enero de 2012, formulado a la Subsecretaría del Ministerio de Defensa, sobre los principios de eficacia, seguridad jurídica y transparencia que deben regir las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos (11018227).

Recordatorio de deberes legales, de 31 de enero de 2012, formulado a la Dirección General de la Policía (Ministerio del Interior), para no proceder a la detención y posterior traslado a dependencias policiales de ciudadanos extranjeros debidamente identificados si no se dan los presupuestos legales de una detención penal, de una retención para identificación de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, o de una detención cautelar a la que se refiere el artículo 61.1.d) de la Ley de extranjería (10018290).

Recordatorio de deberes legales, de 6 de febrero de 2012, formulado al Ayuntamiento de Miengo (Cantabria), sobre resolución expresa, en tiempo y forma, y motivada en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (11020111).

Recordatorio de deberes legales, de 9 de febrero de 2012, formulado a la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo (Ayuntamiento de Madrid), sobre las competencias del Defensor del Pueblo para investigar todas sus actuaciones y ello aunque sea una sociedad anónima y se rija generalmente por las normas del Derecho privado (09016832).

Recordatorio de deberes legales, de 8 de febrero de 2012, formulado al Ayuntamiento de Gerena (Sevilla), sobre la falta de contestación a solicitud de información (11006740).

Recordatorio de deberes legales, de 9 de febrero de 2012, formulado a la Consejería de Asuntos Sociales (Comunidad de Madrid), para que las notificaciones de los actos y resoluciones se ajusten a lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 30/1992, en especial en lo referente al plazo máximo para practicar dichas notificaciones (11017228).

Recordatorio de deberes legales, de 9 de febrero de 2012, formulado al Ayuntamiento de Benicasim/ Benicàssim (Castelló/Castellón), para proporcionar a los solicitantes la información ambiental con arreglo a la Ley 27/2006 (11023618).

Recordatorio de deberes legales, de 9 de febrero de 2012, formulado al Ayuntamiento de Guadalajara, sobre falta de resolución de recurso de reposición (11018750).

Recordatorio de deberes legales, de 9 de febrero de 2012, formulado al Ayuntamiento de Hostalric (Girona), sobre la obligación de emplear la lengua elegida por el administrado (en este caso el español) (11020808).

Recordatorio de deberes legales, de 9 de febrero de 2012, formulado al Ayuntamiento de la Línea de la Concepción (Cádiz), sobre falta de comunicación al denunciante de la iniciación o no del procedimiento (11005516).

Recordatorio de deberes legales, de 9 de febrero de 2012, formulado al Ayuntamiento de Úbeda (Jaén), sobre la periodicidad de convocatorias de órganos de gobierno local (09017267).

Recordatorio de deberes legales, de 16 de febrero de 2012, formulado al Ayuntamiento de Leganés (Madrid), sobre obligación de colaborar con el Defensor del Pueblo (12000402).

Recordatorio de deberes legales, de 17 de febrero de 2012, formulado al Tribunal Económico-Administrativo Regional de Castilla-La Mancha (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), sobre la falta de resolución expresa de reclamación económica-administrativa (11019920).

Recordatorio de deberes legales, de 23 de febrero de 2012, formulado a la Subsecretaría (Ministerio de Defensa), sobre la notificación de las citaciones para pasar reconocimientos médicos en la sanidad militar (10001151).

Recordatorio de deberes legales, de 23 de febrero de 2012, formulado al Ayuntamiento de Ador (València/Valencia), sobre el deber legal de resolver las solicitudes de licencia que se formulen con arreglo a la legislación vigente (11019943).

Recordatorio de deberes legales, de 23 de febrero de 2012, formulado al Ayuntamiento de Villar de Olalla (Cuenca), sobre la obligación de resolver expresamente los recursos administrativos (11018521).

Recordatorio de deberes legales, de 23 de febrero de 2012, formulado al Ayuntamiento de Mombuey (Zamora), sobre la obligación de velar por el cumplimiento del deber de los particulares de conservación de los inmuebles (10011767).

Recordatorio de deberes legales, de 28 de febrero de 2012, formulado a la Junta Superior de Hacienda de las Illes Balears, sobre la obligación de resolver expresamente lo contenido en el artículo 103 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, así como los plazos para la finalización de los procedimientos de reclamación económica-administrativa de los artículos 240 y 247 de la misma ley (11019291).

Recordatorio de deberes legales, del 1 de marzo de 2012, formulado a la Consejería de Economía y Hacienda (Comunidad de Madrid), sobre el deber legal de respetar y hacer cumplir el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (11006391).

Recordatorio de deberes legales, de 7 de marzo de 2012, formulado al Instituto Social de las Fuerzas Armadas (Ministerio de Defensa), sobre la adopción de medidas para coordinar el ejercicio de actividades entre los órganos y servicios dependientes del Instituto Social de las Fuerzas Armadas (11019683).

Recordatorio de deberes legales, de 12 de marzo de 2012, formulado al Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y en forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (11021218).

Recordatorio de deberes legales, de 13 de marzo de 2012, formulado al Ayuntamiento de El Verger (Alacant/Alicante), sobre el deber legal de informar y contestar las solicitudes formuladas por los vecinos (09017876).

Recordatorio de deberes legales, de 15 de marzo de 2012, formulado a la Agencia Estatal de Administración Tributaria (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), sobre el correcto funcionamiento de los sistemas de intercomunicación de los registros administrativos (10034509).

Recordatorio de deberes legales, de 15 de marzo de 2012, formulado al Ayuntamiento de Venturada (Madrid), sobre resolución de todas las peticiones y los recursos que presenten los interesados, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (11022002).

Recordatorio de deberes legales, de 16 de marzo de 2012, formulado a la Subdelegación del Gobierno en Valencia, sobre obligación de respetar la confidencialidad de las reseñas de los menores y la prohibición de utilizar datos obtenidos de los expedientes tramitados bajo la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de responsabilidad penal de los menores, en procedimientos de adultos (11022688).

Recordatorio de deberes legales, de 23 de marzo de 2012, formulado al Tribunal Económico-Administrativo Regional de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), sobre la obligación de resolver, en tiempo y en forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (11019499).

Recordatorio de deberes legales, de 28 de marzo de 2012, formulado al Ayuntamiento de Mos (Pontevedra), para dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (10017870).

Recordatorio de deberes legales, de 28 de marzo de 2012, formulado al Colegio de Abogados de Tortosa (Tarragona), sobre el cumplimiento de los plazos establecidos en la Ley y el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita (11015667).

Recordatorio de deberes legales, de 28 de marzo de 2012, formulado a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (Comunidad de Madrid), sobre la evaluación ambiental de los proyectos públicos o privados que puedan afectar directa o indirectamente a los espacios de la Red Natura 2000 (07026241).

Recordatorio de deberes legales, de 28 de marzo de 2012, formulado a la Diputación Provincial de Cáceres, sobre la ocupación de una finca sin procedimiento expropiatorio (10008112).

Recordatorio de deberes legales, de 4 de abril de 2012, formulado al Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón (Madrid), sobre la obligación de las administraciones públicas de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y que el procedimiento administrativo, sometido al criterio de celeridad, se impulse de oficio en todos los trámites (11022775).

Recordatorio de deberes legales, de 11 de abril de 2012, formulado a la Consejería de Hacienda (Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha), para que se lleve a efecto la obligación del pago de cantidades debidas, que se han reconocido a través de la resolución del centro gestor dependiente de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes con los intereses legalmente establecidos por la demora ocasionada (11024055).

Recordatorio de deberes legales, de 16 de abril de 2012, formulado al Tribunal Económico-Administrativo Regional de la Comunidad de Castilla y León (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), sobre la obligación de resolver expresamente lo contenido en el artículo 103 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, así como los plazos para la finalización de los procedimientos de reclamación económica-administrativa de los artículos 240 y 247 de la misma ley (11009191).

Recordatorio de deberes legales, de 19 de abril de 2012, formulado al Ayuntamiento de Baños de Molgas (Ourense), sobre obligaciones municipales en la depuración de aguas residuales y de cumplimiento por los ayuntamientos de las resoluciones del Organismo de cuenca (07011707).

Recordatorio de deberes legales, de 19 de abril de 2012, formulado al Ayuntamiento de La Orotava (Santa Cruz de Tenerife), sobre obligación de acomodar la actuación municipal a los principios de eficacia, economía y celeridad contemplados en el artículo 103 de la Constitución y en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Así mismo, el deber de defender su patrimonio y el dominio público municipal y ejercer cuantas acciones sean necesarias para la defensa de sus bienes y derechos, conforme establece el 9.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales(06047506).

Recordatorio de deberes legales, de 19 de abril de 2012, formulado al Ayuntamiento de Vilar de Barrio (Galicia), sobre las obligaciones municipales en la depuración de aguas residuales y de cumplimiento por los ayuntamientos de las resoluciones del organismo de cuenca (07011707).

Recordatorio de deberes legales, de 19 de abril de 2012, formulado a la Conserjería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras (Comunidad Autónoma de Galicia), sobre acomodación de la actuación municipal a los principios de eficacia, economía y celeridad contemplados en el artículo 103 de la Constitución y en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0020738).

Recordatorio de deberes legales, de 7 de mayo de 2012, formulado a la Gerencia Territorial del Catastro en Alicante/Alacant (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), sobre la ausencia de resolución de recurso contra características de finca catastral (11022846).

Recordatorio de deberes legales, de 7 de mayo de 2012, formulado al Tribunal Económico-Administrativo Regional de la Comunitat Valenciana (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), sobre la falta de resolución expresa de reclamación (11021163).

Recordatorio de deberes legales, de 9 de mayo de 2012, al Ayuntamiento de Cercedilla (Madrid), sobre la obligación de contestar las solicitudes de los vecinos en materia urbanística (11021374).

Recordatorio de deberes legales, de 10 de mayo de 2012, formulado a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A. (Ministerio de Fomento), sobre la obligación de responder por el incumplimiento de sus obligaciones tanto del servicio postal universal como de las asumidas mediante contrato privado (11016951).

Recordatorio de deberes legales, de 10 de mayo de 2012, formulado a la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio (Región de Murcia), sobre obligación de dictar y notificar resolución expresa en todos los procedimientos, y la obligación de cumplir los plazos previstos en las normas (11007134).

Recordatorio de deberes legales, de 10 de mayo de 2012, formulado a la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio (Región de Murcia), sobre la obligación de dictar y notificar resolución expresa en todos los procedimientos, así como el cumplimiento de los plazos previstos en las normas (11008842).

Recordatorio de deberes legales, de 11 de mayo de 2012, formulado al Colegio de Abogados de Castelló/Castellón, sobre asistencia letrada a menores (12006170).

Recordatorio de deberes legales, de 17 de mayo de 2012, formulado al Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM) (Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha), sobre obligación de resolver, de forma expresa, cuantos escritos y reclamaciones sean presentados por los interesados (11023062).

Recordatorio de deberes legales, de 17 de mayo de 2012, formulado al Ayuntamiento de Palencia, sobre la ausencia de resolución expresa de recurso contra denegación de bonificación (10018933).

Recordatorio de deberes legales, de 18 de mayo de 2012, formulado al Ayuntamiento de Carreño (Asturias), sobre el deber legal de resolver expresamente (11023330).

Recordatorio de deberes legales, de 24 de mayo de 2012, formulado al Ayuntamiento de Madrid, sobre motivación de resoluciones sancionadoras de tráfico y la obligación de dictar resolución expresa y congruente (11019298).

Recordatorio de deberes legales, de 29 de mayo de 2012, formulado al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, sobre el deber de facilitar la información que los vecinos pidan, especialmente por la Oficina Municipal de Atención a la Ciudadanía (12002993).

Recordatorio de deberes legales, de 30 de mayo de 2012, formulado al Ayuntamiento de Alcalá de Xivert (Castelló/Castellón), sobre la obligación de tramitar las solicitudes de acceso a la información urbanística y ambiental de conformidad con la legislación aplicable (11022925).

Recordatorio de deberes legales, de 1 de junio de 2012, formulado al Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat (Barcelona), sobre el deber legal de informar y contestar a las solicitudes de los vecinos en materia urbanística (12002734).

Recordatorio de deberes legales, de 1 de junio de 2012, formulado al Ayuntamiento de Mira (Cuenca), sobre el deber de resolver las solicitudes de licencia con arreglo a la ley y al Derecho vigente, y con respeto a los principios de legalidad y jerarquía normativa (12006169).

Recordatorio de deberes legales, de 6 de junio de 2012, formulado al Tribunal Económico-Administrativo Regional de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), sobre la falta de resolución expresa de reclamación económica-administrativa (12000257).

Recordatorio de deberes legales, de 6 de junio de 2012, formulado al Tribunal Económico-Administrativo Regional de la Comunidad Autónoma de Cataluña (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), sobre la falta de resolución expresa de reclamación económica-administrativa (10023118).

Recordatorio de deberes legales, de 13 de junio de 2012, formulado a la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte), para que el Consejo Xacobeo proteja el Camino de Santiago (09001356).

Recordatorio de deberes legales, de 19 de junio de 2012, formulado a la Conselleria de Justicia y Bienestar Social de la Comunitat Valenciana, sobre obligación de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, así como de remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos. Asimismo, se recuerda el deber legal de actuar de acuerdo con el principio de eficacia reconocido en el artículo 103 CE (11020002).

Recordatorio de deberes legales, de 19 de junio de 2012, formulado al Departamento de Interior (Comunidad Autónoma del País Vasco), sobre cumplimiento efectivo de la normativa vigente en materia de banderas y enseñas en todas las Comisarías de la Ertzaintza (10013439).

Recordatorio de deberes legales, de 19 de junio de 2012, formulado al Tribunal Económico-Administrativo Municipal de Madrid (Ayuntamiento de Madrid), sobre la falta de resolución expresa de reclamación económica-administrativa (12000053).

Recordatorio de deberes legales, de 19 de junio de 2012, formulado al Ayuntamiento de Leganés (Madrid), sobre obligación de resolver expresamente el recurso especial contra la valoración técnica realizada en una convocatoria de procedimiento abierto de contratación para adjudicar la enseñanza musical (10033304).

Recordatorio de deberes legales, de 19 de junio de 2012, formulado al Ayuntamiento de Vadillo de la Sierra (Ávila), sobre la falta de resolución expresa en reclamación por daños (12006233).

Recordatorio de deberes legales, de 19 de junio de 2012, formulado al Ayuntamiento de Vilalba (Lugo), para contestar expresamente las solicitudes enviadas por los interesados (11019454).

Recordatorio de deberes legales, de 22 de junio de 2012, formulado a la Gerencia Territorial del Catastro en Lleida (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), sobre la ausencia de notificación fehaciente por error en el domicilio, al no incluir el paraje del destinatario (11020211).

Recordatorio de deberes legales, de 22 de junio de 2012, formulado a la Consejería de Asuntos Sociales (Comunidad de Madrid), sobre la obligación que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (10010201).

Recordatorio de deberes legales, de 22 de junio de 2012, formulado a la Consejería de Asuntos Sociales (Comunidad de Madrid), sobre la obligación que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (11019482).

Recordatorio de deberes legales, de 22 de junio de 2012, formulado al Ayuntamiento de Mieres del Camín (Asturias), sobre la falta de comunicación al denunciante del inicio de expediente sancionador (11002133).

Recordatorio de deberes legales, de 25 de junio de 2012, formulado al Tribunal Económico-Administrativo Regional de la Comunidad Autónoma de Cataluña (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), sobre la falta de resolución expresa de reclamación económica-administrativa (10017425).

Recordatorio de deberes legales, de 25 de junio de 2012, formulado al Tribunal Económico-Administrativo Regional de la Comunidad Autónoma de Cataluña (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), sobre la falta de resolución expresa de reclamación económica-administrativa (11010918).

Recordatorio de deberes legales, de 25 de junio de 2012, formulado al Ayuntamiento de Miranda de Ebro (Burgos), sobre la ausencia de resolución expresa en solicitud de certificación de titularidad de finca a efectos de regularización catastral (10029238).

Recordatorio de deberes legales, de 27 de junio de 2012, formulado a la Consejería de Medio Ambiente (Comunidad Autónoma de Andalucía), sobre el deber de colaborar y auxiliar con carácter urgente al Defensor del Pueblo en sus investigaciones (11013792).

Recordatorio de deberes legales, de 29 de junio de 2012, formulado al Ayuntamiento de Toledo, sobre obligación de ejercer sus competencias en materia urbanística mediante una organización racional de la edificación (12006117).

Recordatorio de deberes legales, de 29 de junio de 2012, formulado al Ayuntamiento de Villar del Humo (Cuenca), sobre obligación de informar y contestar a las solicitudes en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y de considerar interesado en el procedimiento al tercero que tiene derechos que pueden verse afectados por la resolución (12005869).

Recordatorio de deberes legales, de 3 de julio de 2012, formulado al Ayuntamiento de Águilas (Murcia), sobre obligación de remisión al Defensor del Pueblo los informes solicitados en el plazo máximo de 15 días y de auxilio, preferente y urgente (11001628).

Recordatorio de deberes legales, de 4 de julio de 2012, formulado al Tribunal Económico-Administrativo Regional de la Comunidad Autónoma de Cataluña (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), sobre la falta de resolución expresa de reclamación económica-administrativa (10031995).

Recordatorio de deberes legales, de 9 de julio de 2012, formulado al Tribunal Económico-Administrativo Regional de la Comunidad Autónoma de Galicia (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), sobre la falta de resolución expresa de reclamación económica-administrativa (12001517).

Recordatorio de deberes legales, de 12 de julio de 2012, formulado a la Consejería de Asuntos Sociales (Comunidad de Madrid), sobre obligación de promover la creación de un órgano de participación de los residentes que permita garantizar la representatividad real de este colectivo en los centros residenciales de mayores (11021198).

Recordatorio de deberes legales, de 16 de julio de 2012, formulado al Tribunal Económico-Administrativo Regional de la Comunidad Autónoma de Canarias (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), sobre la falta de resolución expresa de reclamación económica-administrativa (11020352).

Recordatorio de deberes legales, de 17 de julio de 2012, formulado al Instituto Nacional de Consumo (Ministerio de Sanidad y Consumo), sobre resolución, en tiempo y forma, cuantos escritos y reclamaciones sean presentados por los interesados (11010347).

Recordatorio de deberes legales, de 17 de julio de 2012, formulado a la Dirección General de Transportes (Comunidad Autónoma de las Illes Balears), para dictar y notificar resolución expresa en todos los procedimientos (11011191).

Recordatorio de deberes legales, de 17 de julio de 2012, formulado a la Conselleria de Justicia y Bienestar Social (Comunitat Valenciana), sobre resolución, en tiempo y forma, de las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (10032199).

Recordatorio de deberes legales, de 17 de julio de 2012, formulado al Ayuntamiento de Cieza (Murcia), sobre la falta de comunicación al denunciante del inicio de expediente sancionador (11021304).

Recordatorio de deberes legales, de 17 de julio de 2012, formulado al Ayuntamiento de Palma de Mallorca, sobre el incumplimiento del procedimiento establecido legalmente para retirar un vehículo de la vía pública y dar lugar a la tasa municipal correspondiente (11015705).

Recordatorio de deberes legales, de 19 de julio de 2012, formulado al Ayuntamiento de Madrid, sobre la falta de eficacia en la actuación administrativa para que adopte medidas necesarias para impedir que las infracciones urbanísticas detectadas en el municipio se consoliden por el mero transcurso del tiempo (11019758).

Recordatorio de deberes legales, de 20 de julio de 2012, formulado al Colegio de Abogados de Málaga, sobre plazos de tramitación en las solicitudes de asistencia jurídica gratuita y tramitación de expedientes disciplinarios de abogados (09022521).

Recordatorio de deberes legales, de 7 de agosto de 2012, formulado al Gerente Territorial del Catastro en Castellón (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), sobre la obligación de auxilio al ciudadano para el cumplimiento de sus obligaciones y resolución de forma motivada, comprensible y ajustada a Derecho (10005501).

Recordatorio de deberes legales, de 7 de agosto de 2012, formulado a la Consejería de Sanidad (Comunidad Autónoma de Galicia), sobre la falta de resolución expresa en reclamación de responsabilidad patrimonial (12001254).

Recordatorio de deberes legales, de 7 de agosto de 2012, formulado al Ayuntamiento de Aspe (Alicante/Alacant), sobre obligación de asegurar que las emisiones acústicas no exceden los límites permitidos, de comprobarlas y de adoptar medidas, incluidas las sancionadoras; y de que las unidades municipales actúen de forma coordinada (10020211).

Recordatorio de deberes legales, de 7 de agosto de 2012, formulado al Ayuntamiento de Castrillón (Asturias), sobre la obligación de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada en relación con las solicitudes que le sean formuladas por los interesados (12000859).

Recordatorio de deberes legales, de 7 de agosto de 2012, formulado al Ayuntamiento de Elda (Alicante), sobre la obligación de dictar resolución expresa y debidamente fundada de cuantos recursos se presenten (11002964).

Recordatorio de deberes legales, de 7 de agosto de 2012, formulado al Ayuntamiento de Zambrana (Araba/Álava), sobre la obligación de contestar a los requerimientos del Defensor del Pueblo (12000341).

Recordatorio de deberes legales, de 22 de agosto de 2012, formulado al Tribunal Económico-Administrativo Regional de la Comunidad Autónoma de Cataluña (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), sobre la falta de resolución expresa de reclamación económica-administrativa (12004906).

Recordatorio de deberes legales, de 22 de agosto de 2012, formulado al Ayuntamiento de Algaida (Illes Balears), sobre la obligación de tramitar las solicitudes de acceso a la información urbanística y ambiental de conformidad con la legislación aplicable (08023284).

Recordatorio de deberes legales, de 28 de septiembre de 2012, formulado al Ayuntamiento de Castejón (Cuenca), sobre obligación de tramitar las solicitudes de acceso a la información urbanística y ambiental de conformidad con la legislación aplicable, y, en particular, de resolver las solicitudes de información que se le presenten en los plazos máximos establecidos y de acomodar la respuesta al contenido de la petición (12006108).

Recordatorio de deberes legales, de 3 de octubre de 2012, formulado al Ayuntamiento de Tarancón (Cuenca), sobre obligación que le impone la Ley del Suelo de informar de las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada (12005754).

Recordatorio de deberes legales, de 16 de octubre de 2012, formulado al Ayuntamiento de Madrid, sobre el deber de comunicar al denunciante la iniciación o no del procedimiento (11023661).

Recordatorio de deberes legales, de 16 de octubre de 2012, formulado al Ayuntamiento de Navalcarnero (Madrid), sobre cumplimiento de las obligaciones de prevención y corrección de la contaminación acústica que con carácter irrenunciable le atribuye la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido (12011759).

Recordatorio de deberes legales, de 16 de octubre de 2012, formulado al Ayuntamiento de Valverde del Majano (Segovia), sobre la obligación de tramitar las solicitudes de acceso a la información urbanística y ambiental de conformidad con la legislación aplicable (11021536).

Recordatorio de deberes legales, de 19 de octubre de 2012, formulado al Rector de la Universidad de Vigo (Pontevedra), sobre la obligación de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes y recursos se formulen por los interesados, y ello dentro de los plazos máximos establecidos legalmente para ello (12004093).

Recordatorio de deberes legales, de 23 de octubre de 2012, formulado al Mando de Personal (MAPER, Ejército de Tierra, Ministerio de Defensa), sobre la necesidad de concretar en las resoluciones de manera más precisa la motivación de la decisión adoptada (12004482).

Recordatorio de deberes legales, de 23 de octubre de 2012, formulado a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (Ministerio de Industria, Energía y Turismo), sobre resolución de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos (10002684).

Recordatorio de deberes legales, de 24 de octubre de 2012, formulado al Tribunal Económico-Administrativo Regional de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), sobre ausencia de resolución expresa de reclamación económica-administrativa (11010766).

Recordatorio de deberes legales, de 31 de octubre de 2012, formulado al Ayuntamiento de Madrid, sobre el deber legal de mantener la diligencia en la investigación de posibles infracciones urbanísticas (12009467).

Recordatorio de deberes legales, de 8 de noviembre de 2012, formulado al Ayuntamiento de Córdoba, sobre la obligación de dictar resolución expresa en los procedimientos sobre reclamaciones económico-administrativas y de notificar la resolución adoptada (12001199).

Recordatorio de deberes legales, de 15 de noviembre de 2012, formulado al Tribunal Económico-Administrativo Regional de la Comunidad Autónoma de Cataluña (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), sobre la falta de resolución expresa de reclamación económica-administrativa (12008112).

Recordatorio de deberes legales, de 16 de noviembre de 2012, formulado a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (Ministerio de Industria, Energía y Turismo), sobre el desarrollo reglamentario de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual (11021105).

Recordatorio de deberes legales, de 16 de noviembre de 2012, formulado al Ayuntamiento de Villanueva de Bogas (Toledo), sobre la falta de contestación (09015705).

Recordatorio de deberes legales, de 23 de noviembre de 2012, formulado a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (Ministerio de Economía y Competitividad), sobre la falta de motivación de la resolución en plazo (11008970).

Recordatorio de deberes legales, de 23 de noviembre de 2012, formulado al Ayuntamiento de Madrid, sobre la adopción de medidas inspectoras y de control (09014251).

Recordatorio de deberes legales, de 23 de noviembre de 2012, formulado al Ayuntamiento de Lugo, sobre la obligación de traducir al castellano aquellos documentos, expedientes o partes de los mismos que deban surtir efecto fuera del territorio de la comunidad autónoma (12025132).

Recordatorio de deberes legales, de 23 de noviembre de 2012, formulado al Ayuntamiento de Mondéjar (Guadalajara), sobre la obligación de impedir que las infracciones urbanísticas detectadas prescriban (12006146).

Recordatorio de deberes legales, de 23 de noviembre de 2012, formulado al Ayuntamiento de Salobreña (Granada), sobre el deber legal de velar para que el propietario del inmueble examinado adopte las medidas de seguridad necesarias (08014628).

Recordatorio de deberes legales, de 28 de noviembre de 2012, formulado a la Dirección General de Transportes y Logística (Comunitat Valenciana), sobre el retraso en emitir y notificar la resolución de un recurso de alzada (11017862).

Recordatorio de deberes legales, de 28 de noviembre de 2012, formulado al Ayuntamiento de Cáceres, sobre la obligación de resolver expresamente la solicitud de la interesada. Segundo recordatorio: obligación de informar a la interesada de la decisión adoptada tras la investigación de sus denuncias (12004822).

Recordatorio de deberes legales, de 4 de diciembre de 2012, formulado a la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda (Ministerio de Fomento), sobre incumplimiento, derivado del artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de resolver la solicitud de retasación de una finca expropiada (12002524).

Recordatorio de deberes legales, de 4 de diciembre de 2012, formulado al Tribunal Económico-Administrativo Regional de la Comunidad Autónoma de Canarias (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), sobre la ausencia de resolución expresa de recurso de valoración catastral (12012343).

Recordatorio de deberes legales, de 13 de diciembre de 2012, formulado a la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda (Comunidad Autónoma de Canarias), sobre obligación de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones, solicitudes y recursos que le hayan sido formuladas (arts. 41 y 42 Ley 30/1992); de remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos. Asimismo, se recuerda el deber legal existente de actuar de acuerdo con el principio de eficacia reconocido en el artículo 103 de la Constitución (12006811).

Recordatorio de deberes legales, de 13 de diciembre de 2012, formulado a la Dirección General de Coordinación de la Dependencia (Comunidad de Madrid), sobre obligación de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones, solicitudes y recursos que le hayan sido formuladas (arts. 41 y 42 Ley 30/1992); de remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos. Asimismo, se recuerda el deber legal existente de actuar de acuerdo con el principio de eficacia reconocido en el artículo 103 de la Constitución (10030227).

Recordatorio de deberes legales, de 13 de diciembre de 2012, formulado a la Conselleria de Justicia y Bienestar Social (Comunitat Valenciana), sobre la obligación existente de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (12010956).

Recordatorio de deberes legales, de 13 de diciembre de 2012, formulado a la Conselleria de Justicia y Bienestar Social (Comunitat Valenciana), sobre obligación de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones, solicitudes y recursos que le hayan sido formuladas (arts. 41 y 42 Ley 30/1992); de remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos. Asimismo, se recuerda el deber legal existente de actuar de acuerdo con el principio de eficacia reconocido en el artículo 103 de la Constitución (12007392).

Recordatorio de deberes legales, de 13 de diciembre de 2012, formulado a la Conselleria de Justicia y Bienestar Social (Comunitat Valenciana), sobre obligación de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones, solicitudes y recursos que le hayan sido formuladas (arts. 41 y 42 Ley 30/1992); de remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos. Asimismo, se recuerda el deber legal existente de actuar de acuerdo con el principio de eficacia reconocido en el artículo 103 de la Constitución (12009915).

Recordatorio de deberes legales, de 13 de diciembre de 2012, formulado al Ayuntamiento de Alcalá de Xivert (Castelló/Castellón), sobre la vinculación de la obligación regulada en la Ley 27/2006 de 18 de julio de facilitar documentación de contenido ambiental en el trámite de información pública de aprobación de disposiciones de carácter general al ejercicio de los derechos constitucionales de participación política y libertad de información (12006244).

Recordatorio de deberes legales, de 13 de diciembre de 2012, formulado al Ayuntamiento de Pozuelo (Albacete), sobre obligación de dar acceso, de acuerdo con la normativa de información ambiental, a un proyecto técnico que es soporte de obras sujetas a autorización e información pública (12005880).

Recordatorio de deberes legales, de 13 de diciembre de 2012, formulado al Ayuntamiento de Torrejón del Rey (Guadalajara), sobre la obligación de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación (12005746).

Recordatorio de deberes legales, de 14 de diciembre de 2012, formulado a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (Ministerio de Industria, Energía y Turismo), sobre obligación de llevar a cabo el correspondiente desarrollo reglamentario de la Ley 7/2010, de 31 de

marzo, General de Comunicación Audiovisual, tanto del procedimiento de concesión de la licencia como de la concreción del marco de actuación de los servicios de comunicación audiovisual sin ánimo de lucro (11020379).

Recordatorio de deberes legales, de 18 de diciembre de 2012, formulado a la Conselleria de Justicia y Bienestar Social (Comunitat Valenciana), sobre obligación que le incumbe de que las notificaciones de los actos y resoluciones se ajusten a lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 30/1992, de 28 de noviembre (11022137).

Recordatorio de deberes legales, de 19 de diciembre de 2012, formulado al Tribunal Económico-Administrativo Regional de la Comunidad Autónoma de Cataluña (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), sobre resolución expresa, en tiempo y forma, las reclamaciones económica-administrativas presentadas de acuerdo con los artículos 103 y 240 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (11007867).

Recordatorio de deberes legales, de 19 de diciembre de 2012, formulado al Tribunal Económico-Administrativo Regional de la Comunidad Autónoma de Cataluña (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), sobre obligación de resolver expresamente, en tiempo y forma, las reclamaciones económica-administrativas presentadas de acuerdo con los artículos 103 y 240 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (12009924).

Recordatorio de deberes legales, de 20 de diciembre de 2012, formulado al Tribunal Económico-Administrativo Regional de la Comunidad Autónoma de Cataluña (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), sobre obligación de resolver expresamente, en tiempo y forma, las reclamaciones económica-administrativas presentadas de acuerdo con los artículos 103 y 240 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (11008170).

Recordatorio de deberes legales, de 20 de diciembre de 2012, formulado al Comisario General de Extranjería y Fronteras (Ministerio del Interior), sobre obligación de cumplir lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte del acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, sin más limitaciones que las recogidas por el citado real decreto, por razones de orden público, seguridad o salud pública (12009496).

Recordatorio de deberes legales, de 20 de diciembre de 2012, formulado a la Dirección General de Coordinación de la Dependencia (Comunidad de Madrid), sobre la obligación que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones, solicitudes y recursos que le hayan sido formuladas (arts. 41 y 42 Ley 30/1992); de remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos. Asimismo, se recuerda el deber legal existente de actuar de acuerdo con el principio de eficacia reconocido en el artículo 103 de la Constitución (10013838).

Recordatorio de deberes legales, de 20 de diciembre de 2012, formulado al Ayuntamiento de Granada, sobre obligación de dictar resolución expresa en los procedimientos sancionadores y de notificar la resolución adoptada (11011083).

Recordatorio de deberes legales, de 26 de diciembre de 2012, formulado al Tribunal Económico-Administrativo Regional de la Comunidad Autónoma de Cataluña (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), sobre la ausencia de resolución expresa (12024017).

E.4. ADVERTENCIAS

Advertencia de 18 de enero, formulada al Ayuntamiento de Arucas (Las Palmas). Se advierte de que el envío reiterado por parte de ese Ayuntamiento de informes incompletos, parciales y/o insuficientes, podría interpretarse como un proceder hostil y entorpecedor de las actuaciones del Defensor del Pueblo (9618957).

Advertencia de 27 de enero, formulada al Ayuntamiento de Alhama de Murcia (Murcia). Se advierte de la obligación de responder de forma preferente, adecuada, directa y sumaria los requerimientos de información del Defensor del Pueblo y, en caso de no hacerlo, de la posibilidad de considerar a ese Ayuntamiento como Administración entorpecedora del ejercicio de las funciones que constitucionalmente tiene encomendadas esta Institución (09010002).

Advertencia de 27 de enero, formulada al Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada (Madrid). Ante la información insuficiente e inadecuada facilitada a esta Institución, se requiere a ese Ayuntamiento para que con la mayor brevedad remita un informe sucinto y comprensivo de las cuestiones determinantes del

caso, advirtiéndole de que de no ser atendido prontamente, se dará cuenta a las Cortes Generales conforme a lo previsto en nuestra ley orgánica (10019606).

Advertencia de 15 de marzo, formulada a la Confederación Hidrográfica del Júcar del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Se advierte a la Confederación Hidrográfica de su obligación de control de la constitucionalidad y legalidad de los estatutos y ordenanzas de las comunidades de regantes, sin perjuicio del control posterior por el poder judicial (10015760).

Advertencia de 15 de marzo, formulada a la Comunidad de Regantes de la Huerta y Partidas de Villena (Alacant/Alicante). Se advierte de que las ordenanzas de la Comunidad de Regantes pueden ser impugnadas en queja ante el Defensor del Pueblo, como canal ordinario de garantía para revisar toda la actuación administrativa, incluida la potestad reglamentaria (10015760).

Advertencia de 28 de marzo, formulada al Ayuntamiento de Sevilla. Se advierte de la obligación de responder de forma adecuada y completa a los requerimientos de información remitidos por esta Institución y, en caso de no hacerlo, de la posibilidad de considerar a esa Corporación como hostil y entorpecedora del ejercicio de las funciones que constitucionalmente tiene encomendadas el Defensor del Pueblo (10031937).

Advertencia de 9 de mayo, formulada a la Confederación Hidrográfica del Júcar del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Se advierte de la obligación de responder de forma preferente, adecuada, directa y sumaria a los requerimientos de información del Defensor del Pueblo y, en caso de no hacerlo, de la posibilidad de considerar a esa Confederación como Administración hostil y entorpecedora del ejercicio de las funciones que constitucionalmente tiene encomendadas esta Institución (10035025).

Advertencia de 29 de mayo, formulada al Ayuntamiento de Villacastín (Segovia). Se advierte a la Corporación municipal de que si no atiende con prontitud a los requerimientos efectuados por esta Institución, remitiendo informe en el que se pronuncie expresamente sobre la aceptación o no de las sugerencias formuladas, se dará cuenta de su actitud a las Cortes Generales (10018040).

Advertencia de 19 de julio, formulada a la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid. Se advierte a esa Administración autonómica de que, con su actitud de no atender la solicitud de información requerida por esta Institución, puede haber incurrido en entorpecimiento de las funciones constitucionales del Defensor del Pueblo, de lo cual se informará a las Cortes Generales (10000833).

Advertencia de 4 de septiembre, formulada al Ayuntamiento de Caudete (Albacete). Se advierte a la Corporación municipal de que si no atiende con prontitud a los requerimientos efectuados por esta Institución, remitiendo la información solicitada, comprensiva del cumplimiento o no de lo ordenado y las medidas que en su caso hubiera adoptado, se dará cuenta de su actitud a las Cortes Generales (12005772).

Advertencia de 23 de octubre, formulada al Ayuntamiento de Jorquera (Albacete). Se advierte de que el envío reiterado por parte de ese Ayuntamiento de informes incompletos, parciales y/o insuficientes, podría interpretarse como un proceder hostil y entorpecedor de las actuaciones del Defensor del Pueblo (12005724).

Advertencia de 23 de octubre, formulada al Ayuntamiento de La Unión (Murcia). Se advierte de que el envío reiterado por parte de ese Ayuntamiento de informes incompletos, parciales y/o insuficientes que impidan a esta Institución esclarecer el problema planteado y llevar a cabo su función constitucional de supervisión de la actuación administrativa, podría interpretarse como un proceder hostil y entorpecedor de las actuaciones del Defensor del Pueblo (10035105).

Advertencia de 8 de noviembre, formulada al Ayuntamiento de Huelves (Cuenca). Se advierte a la secretaria-interventora del citado Ayuntamiento de que el incumplimiento de sus deberes y obligaciones como funcionaria municipal y la obstaculización de las investigaciones de esta Institución pueden suponer la comisión de infracción administrativa y de delito, incurrir en las correspondientes responsabilidades, y la acción, además, puede ser ejercida de oficio por el Defensor del Pueblo, según el artículo 26 de nuestra ley orgánica (2005785).

Advertencia de 16 de noviembre, formulada al Colegio Profesional de Delineantes de la Comunidad de Madrid. Se advierte de que, de persistir en su negativa de dar contestación explícita a nuestro requerimiento de información, al amparo de lo previsto en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, se incluirá este asunto en el próximo informe anual a las Cortes Generales, en el que se hará constar el incumplimiento por parte de ese colegio profesional del deber legal que le corresponde, como corporación de derecho público que es, de auxiliar con carácter preferente y urgente en las investigaciones efectuadas por esta Institución, actitud que se considera como hostil y entorpecedora de las funciones que legalmente tenemos encomendadas (10002164).

E.5 SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ÍNDICE

	Página
5.1 SOLICITUDES DE INTERPOSICIÓN DE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	361
Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de Agilización Procesal.....	361
Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012.....	362
Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral	364
Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.....	365
Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral	383
Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público	383
Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo	384
Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.....	385
Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.....	396
Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 1/2012, de 30 de enero, por la que se crea el Colegio Profesional de Periodistas de Andalucía.....	432
Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 3/2012, de 21 de septiembre, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía	434
Decreto-ley 1/2012, de 19 de junio, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía	438
Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 12/2011, de 3 de noviembre, de supresión del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha	441
Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del plan de garantías de servicios.....	444
Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 6/2012, de 2 de agosto, de acompañamiento de la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del Plan de Garantía de los Servicios Sociales Básicos de Castilla-La Mancha	448
Ley de la Comunidad de Castilla y León 4/2012, de 16 de julio, de Medidas Financieras y Administrativas.....	450
Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 10/2011, de 29 de diciembre, de simplificación y mejora de la regulación normativa, mediante la que se modifica la Ley 31/1991, de 13 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica de Cataluña.....	450
Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 1/2012, de 22 de febrero, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2012	454
Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, de Medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos.....	457
Ley del Parlamento de las Illes Balears 9/2012, de 19 de julio de modificación de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la función pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.....	459

	<u>Página</u>
Decreto-ley 10/2012, de 31 de agosto, por el que se modifica el Decreto Ley 5/2012, de 1 de junio, de medidas urgentes en materia de personal y administrativas para la reducción del déficit público del sector público de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y de otras instituciones autonómicas, y se establecen medidas adicionales para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomentar la competitividad	460
Ley de la Comunidad de Madrid 6/2011, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.....	463
Ley de la Región de Murcia 6/2011, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2012.....	471
Ley de la Región de Murcia 5/2012, de 29 de junio, de ajuste presupuestario y de medidas en materia de Función Pública.....	474
Ley Foral del Parlamento de Navarra 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la renta de inclusión social	476
Ley del Parlamento Vasco 10/2012, de 30 de mayo, de reforma de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno	479
Norma Foral de las Juntas Generales de Álava 19/2011, de 22 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre el Patrimonio.....	480
Ley de la Comunitat Valenciana 9/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat	484
Decreto-ley 1/2012, de 5 de enero, del Consell, de medidas urgentes para la reducción del déficit en la Comunitat Valenciana	487
5.2 SOLICITUDES DE INTERPOSICIÓN DE RECURSOS DE AMPARO	497

5.1 Solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad

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

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

Fundamentos de la resolución

Primero. Resulta innegable que la Ley 37/2011 restringe el acceso a determinados recursos, pues el extraordinario aumento de la cuantía mínima necesaria para poder presentar los mismos, evidentemente muy por encima de cualquier actualización derivada del incremento del valor de las cosas, no puede tener otra lectura que esa. Ante el incremento de la litigiosidad, ante la llamada «masificación de la justicia», no se responde por los poderes públicos con un incremento proporcional de medios personales y materiales, no se responde por la vía de una mayor «oferta» de justicia, sino reduciendo artificialmente la «demanda» por ministerio de la ley. Al propio tiempo, los esfuerzos de los sucesivos gobiernos para dotar de medios a la Justicia parecen haber ido siempre a remolque de una litigiosidad que aumenta sin cesar a ritmos muy elevados para el servicio público. Por ello, indica el preámbulo de la ley, se pretende «asegurar la sostenibilidad del sistema».

La ley, sin embargo, no se limita a reducir derechos procesales; está llena de matices, y en muchos aspectos mejora la posición del justiciable. Así, es cierto que la cuantía para acceder a la casación civil se eleva a la astronómica cifra de 600.000 euros; pero no es menos cierto que, en todo caso, se accede a la casación en materia de derechos fundamentales y, con independencia de la cuantía del pleito o cuando se haya tramitado por razón de la materia, cuando la resolución del recurso presente interés casacional. Este último aspecto es un avance sobre la situación precedente, en la que no se admitía el recurso por la vía del «interés casacional» cuando la cuantía era inferior a la *summa gravaminis* y se había tramitado el proceso por razón de la cuantía. Se respeta así la función unificadora propia del Tribunal Supremo. Es cierto también que se ha producido una igual elevación de la cuantía para el acceso a la casación contencioso-administrativa, y que aquí no existe con ese nombre la vía del «interés casacional». Pero no se puede olvidar que el acceso al Tribunal Supremo en lo contencioso se produce por tres vías: ordinaria, para la unificación de doctrina y en interés de ley, pudiendo los ciudadanos recurrir «para la unificación de doctrina» en cuantía superior a 30.000 euros, afectando la sentencia a su situación jurídica particular. También deben valorarse positivamente reformas como la posibilidad de acudir al proceso monitorio sin límite de cuantía o la supresión del trámite de preparación de los recursos devolutivos.

En todo caso, lo relevante a los efectos de la solicitud de interposición que nos ocupa es si la elevación de cuantías, la restricción, en fin, del acceso a recursos, afecta o no a algún derecho fundamental. En concreto, al derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1). Y ello con independencia de la valoración que pueda merecer la reforma.

Sobre este tema la doctrina del Tribunal Constitucional es clara. Como se dice en la Sentencia 63/2000, de 13 de marzo, fundamento jurídico 2 «el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE) consiste en obtener de los órganos judiciales competentes, a través de los procedimientos legalmente establecidos, una resolución fundada en Derecho sobre las pretensiones formuladas ante ellos. Pero el derecho a recurrir, salvo en el orden penal, no forma parte necesariamente del contenido del derecho a la tutela judicial efectiva, por lo que el legislador puede configurar libremente el sistema de recursos, estableciendo los supuestos en que cada uno de ellos procede y los requisitos que han de cumplirse en su formalización (SSTC 58/1987, de 19 de mayo; 160/1993, de 17 de mayo, entre otras). Ahora bien, una vez configurados por el legislador, el artículo 24.1 CE garantiza también la utilización de los recursos legalmente establecidos

(SSTC 54/1984, de 4 de mayo; 13/1991, de 28 de enero; 66/1992, de 29 de abril; 169/1996, de 29 de octubre).

Esta doctrina resulta plenamente aplicable al recurso de casación, siendo el legislador «libre, por tanto, para determinar su configuración, los casos en que procede y los requisitos que, dada su naturaleza extraordinaria y principal finalidad a que responde de uniformidad en la aplicación de la ley, han de cumplirse en su formalización» (STC 109/1987, de 29 de junio, FJ 2.a). Del mismo modo, establecidos legislativamente los requisitos materiales y procesales para la admisión a trámite del recurso de casación, si la decisión judicial de inadmisión «no se encuentra debidamente motivada o no está justificada, se funda en una causa inexistente o en un rigor excesivo en la interpretación de los requisitos formales, puede el Tribunal Constitucional, a través del recurso de amparo, restablecer el derecho vulnerado y hacer efectiva la tutela judicial que garantiza el artículo 24.1 CE (SSTC 214/1988, FJ 2; 63/1992, FJ 2; STC 190/1993, de 14 de junio, FJ 1; en el mismo sentido, STC 374/1993, de 13 de diciembre, FJ 2)».

Resulta claro, pues, que el legislador goza de amplia libertad en el marco constitucional para configurar el sistema de recursos de una u otra manera, siempre que quede garantizado el acceso a la jurisdicción.

Segundo. Procede ahora analizar el régimen de condena en costas desde una perspectiva constitucional. La Sentencia del Tribunal Constitucional 25/2006, de 30 de enero, establece en el fundamento jurídico 2: «Este Tribunal se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la eventual vulneración del derecho que consagra el artículo 24.1 CE como consecuencia de un determinado pronunciamiento judicial en el que se decida sobre la imposición de las costas causadas en un proceso. Como criterio general, hemos reiterado que la cuestión relativa a la imposición de las costas procesales es un problema de legalidad ordinaria sin relevancia constitucional, cuyo enjuiciamiento corresponde en exclusiva a los Tribunales ordinarios». (SSTC 131/1986, de 29 de octubre, FJ 3.º; 230/1988, de 1 de diciembre, FJ 1.º; 134/1990, de 19 de julio, FJ 5.º; 190/1993, de 14 de junio, FJ 4.º; 41/1994, de 15 de febrero, FJ 2.º; 46/1995, de 14 de febrero, FJ 3.º; 8/1999, de 8 de febrero, FJ 1.º; 191/2001, de 1 de octubre, FJ 6.º, y 170/2002, de 30 de septiembre, FJ 17.º)

En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 51/2009, de 23 de febrero, señala en el fundamento jurídico 2: «Este Tribunal, en ejercicio de su jurisdicción de amparo del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE), se ha pronunciado ya en diversas ocasiones sobre las decisiones de los órganos judiciales en materia de costas. Como criterio general, hemos señalado al respecto que ninguno de los dos sistemas en que se estructura la imposición de costas en nuestro ordenamiento jurídico procesal, esto es, el objetivo o del vencimiento y el subjetivo o de la temeridad, afectan a la tutela judicial efectiva, pues la decisión sobre su imposición pertenece, en general, al campo de la legalidad ordinaria y corresponde en exclusiva a los Tribunales ordinarios en el ejercicio de su función».

Por tanto, tampoco es contrario a la jurisprudencia constitucional el criterio del vencimiento —por otra parte matizado, pues si existen serias dudas de hecho o de derecho no se imponen las costas— establecido en el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Sin que el hecho de que sea diferente al establecido en el orden social sea relevante a estos efectos, pues el régimen jurídico de los funcionarios públicos y el de otros trabajadores públicos es diverso, y por ello no tienen por qué estar sometidos a la misma jurisdicción y al mismo régimen procesal.

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

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

Fundamentos de la resolución

Primero. Entienden todos los comparecientes, aunque sin ninguna argumentación, que se ha vulnerado el artículo 37 de la Constitución, cabe suponer que en su apartado primero, que dispone que la ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y los empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios, que se recoge en el apartado segundo de la disposición adicional antes transcrita.

En este sentido, es necesario recordar que la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, recoge el mandato constitucional estableciendo en su artículo 38.10 que «se garantiza el cumplimiento de los pactos y acuerdos, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las administraciones públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de pactos o acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público».

No cabe duda de que la «causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas» parece acreditada y no solo por las referencias que contiene la exposición de motivos de la ley cuestionada, sino también porque se trata de una cláusula común de apoderamiento en las actuaciones concretas de todas las administraciones públicas españolas encaminadas a adoptar medidas de austeridad y racionalización del gasto público, debido a la situación por la que atraviesa nuestro país, que también refleja la exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Pero, además, la suspensión y modificación de convenios está avalada por el supremo intérprete de la Constitución, que se ha pronunciado sobre esta cuestión en los siguientes términos:

«Pues bien, con independencia de la naturaleza jurídica de los acuerdos, convenios o pactos a que alude el citado artículo 20.3, y de su inclusión o no en el ámbito del derecho a la negociación colectiva del artículo 37.1 CE, cuestiones sobre las que, por exceder el objeto de este proceso constitucional, no debemos pronunciarnos, es lo cierto que el mencionado precepto se halla formulado en términos de respeto y compatibilidad con el derecho a la negociación colectiva del artículo 37.1 CE, en cuanto viene a disponer que si de ellos deriva un crecimiento retributivo superior al previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado deberán adecuarse a este, y sólo si tal acomodación no se produce, previene la inaplicabilidad de las cláusulas convencionales que se opongan al tope o límite máximo fijado por la ley estatal de presupuestos. Por otra parte, el principio de jerarquía normativa reconocido en el artículo 9.3 CE impide que los incrementos retributivos alcanzados mediante pacto o convenio prevalezcan sobre las concretas determinaciones contenidas en normas con rango de ley, y así este Tribunal en su STC 210/1990, de 20 de diciembre, estableció, con cita de las SSTC 58/1985, de 30 de abril, 177/1988, de 10 de octubre, y 171/1989, de 19 de octubre, que el convenio colectivo ha de adecuarse a lo previsto en las leyes, de tal modo que: “El artículo 37.1 CE ni por sí mismo ni en conexión con el artículo 9.3 CE puede oponerse o impedir la producción de efectos de las leyes en la fecha dispuesta por las mismas. Es el convenio el que debe respetar y someterse a la ley y a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario, siendo constitucionalmente inaceptable que una ley no pueda entrar en vigor en la fecha dispuesta por el legislador”». (STC 62/2001, FJ 3.)

En consecuencia, no resulta posible advertir la vulneración del precepto constitucional citado por los comparecientes.

Segundo. No ofrecen los comparecientes que han enviado los escritos, que hemos encuadrado en el segundo grupo, ninguna argumentación que avale la vulneración del artículo 14 de la norma suprema, que estaría ocasionada por los preceptos antes transcritos.

En este sentido, en relación con la supuesta vulneración del principio de igualdad, debe recordarse en primer lugar que lo que prohíbe este principio constitucional es la discriminación, como declara de forma expresa el artículo 14, y para que esta se produzca no es suficiente la alegación de cualquier diferencia de trato establecido por la ley. Las desigualdades no generan por sí mismas una discriminación constitucionalmente vedada, ya que el derecho a la igualdad no implica, a la luz de la jurisprudencia constitucional, la necesidad de que todos los españoles se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad.

Como el Tribunal Constitucional ha expresado, repetidamente, el artículo 14 de la Constitución configura el principio de igualdad ante la ley como un derecho subjetivo de los ciudadanos, con el fin de evitar privilegios y desigualdades discriminatorias entre ellos, siempre que se encuentren en situaciones de hecho a las que debe corresponder un tratamiento jurídico igual. En tales supuestos la norma debe ser idéntica para todos, comprendiéndolos en sus disposiciones y previsiones con la misma concesión de derechos que evite las desigualdades, pues de no actuarse legislativamente de esta forma surgiría un tratamiento diferenciado a causa de una conducta arbitraria, o al menos no debidamente justificada, del poder legislativo.

En consecuencia, le resulta posible al legislador establecer para los ciudadanos un trato desigual cuando tenga que resolver situaciones diferenciadas tácticamente que requieran para su solución, por su propio contenido, una decisión distinta y siempre y cuando esa distinta decisión que implica una diferencia de trato esté justificada y sea proporcionada y razonable en relación con el fin que la justifica, que habrá de ser, además, un fin legítimo.

A juicio de esta Institución las normas cuestionadas cumplen sobradamente estos requisitos. En efecto, lo que regulan los preceptos transcritos es la suspensión de los acuerdos, pactos y convenios contrarios a lo que establecen las citadas normas para todo el personal que presta sus servicios en el sector público.

Por otra parte, la articulación del principio de igualdad en el ámbito, entre otros, del empleo público, tiene características propias en las que el margen de actuación del legislador es notablemente más amplio que en otros ámbitos. Como se recuerda en el ATC 113/1996.

«Desde la STC 7/1984, este Tribunal ha venido sosteniendo que la igualdad o desigualdad entre estructuras que son creación del Derecho cuales son los cuerpos y hay que entender las situaciones funcionariales, de existir, es el resultado de la definición que aquel haga de ellas, esto es, de su configuración jurídica que puede quedar delimitada por la presencia de muy diversos factores.

La discriminación, de existir, únicamente devendrá de la aplicación por el legislador o la Administración de criterios de diferenciación no objetivos ni generales, disfrutando, además, de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de concretar o configurar organizativamente el status del personal a su servicio». (SSTC 50/1986, 57/1990, 293/1993, 9/1995.)

De acuerdo con esta doctrina caben pocas dudas de que el legislador, en el marco de la excepcional y grave situación económica actual, pueda adoptar medidas más o menos excepcionales como la aquí examinada. El amplio margen de acción del que dispone el legislador para consolidar, modificar o completar las estructuras administrativas que son creación del derecho, y el que asimismo tiene la Administración Pública para organizar sus servicios, posibilita, sin duda, la adopción de medidas de este carácter. Más aún, si, como ocurre en el presente caso, la medida cuestionada tiene un carácter excepcional y temporal.

A tenor de esta doctrina y de acuerdo con las razones expresadas no se observa que los preceptos cuya impugnación se pretende conculquen el principio de igualdad que garantiza el artículo 14 de la Constitución española y, por lo tanto, no se considera procedente atender la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad en el aspecto aquí tratado.

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

Dos organizaciones sindicales de ámbito estatal solicitaron del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, la cual había sido objeto de recurso planteado por el Parlamento de Navarra y, asimismo, por un grupo de 115 parlamentarios del Congreso y del Senado, lo que dio lugar a que se resolviese no interponer el recurso con la fundamentación que a continuación se transcribe:

Fundamentos de la resolución

Único. Desde el comienzo de sus actividades y sin perjuicio de su libertad de acción en cada supuesto planteado, el Defensor del Pueblo, de acuerdo con la Junta de Coordinación y Régimen Interior,

ha venido manteniendo el criterio general de no ejercitar la legitimación que le confiere el artículo 162.1.a) de la Constitución española, el artículo 32.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, y el artículo 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, cuando la acción sea iniciada por cualquiera de los restantes sujetos legitimados para ello. Asimismo es criterio de la Institución no iniciar procesos de inconstitucionalidad cuando los planteamientos de las mismas tengan por objeto cuestiones relativas a la defensa del orden competencial derivado de la Constitución y los Estatutos de Autonomía

Estos criterios, al margen de evidentes razones de economía procesal, tienen relación directa con la preservación de la neutralidad política que debe caracterizar la actuación del Defensor del Pueblo. El rango constitucional de la Institución, su carácter de comisionado parlamentario y la autoridad moral de la que gozan sus resoluciones, parecen aconsejar la inhibición del Defensor del Pueblo, en cualquier pugna procesal en la que su intervención no resulte imprescindible, para cumplir adecuadamente su misión de garantizar los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos.

De acuerdo con estos criterios, si como consecuencia de haberse iniciado la acción por cualquier otro sujeto legitimado el Tribunal Constitucional va a pronunciarse sobre las cuestiones sometidas a la consideración del Defensor del Pueblo, se estima conveniente reservar su presencia en este tipo de procesos para aquellos supuestos en los que, de no intervenir, no habría pronunciamiento alguno sobre normas de constitucionalidad cuestionada.

A ello ha de añadirse que cuando el debate sobre la legitimidad constitucional de una norma o precepto se circunscribe a la defensa del orden competencial, entiende la Institución que quienes son titulares de las competencias supuestamente afectadas y tienen legitimidad para iniciar acciones en su defensa son los que deben actuar. Solamente en el supuesto de que la eventual inacción de los presuntos titulares de la competencia pudiera suponer un riesgo para el legítimo y pleno ejercicio de los ciudadanos, de los derechos y libertades que la Constitución les reconoce, procedería la actuación, digámoslo así, subsidiaria del Defensor del Pueblo, mediante el recurso de inconstitucionalidad contra la norma competencial que pudiera producir tal efecto.

En el presente caso, las diversas cuestiones sometidas a la consideración del Defensor del Pueblo para el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad han sido ya planteadas ante el Tribunal Constitucional por los sujetos legitimados que se han mencionado en los antecedentes, dando lugar con ello a que el Tribunal resuelva la compatibilidad de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, con los preceptos constitucionales alegados, por lo que se considera procedente, de acuerdo con los criterios de actuación expresados, abstenerse de intervenir sin efectuar pronunciamiento alguno al respecto

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

Se presentaron, por diversas asociaciones, el rector de una universidad pública y una organización sindical de la enseñanza, solicitudes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la citada norma. A continuación se recogen las resoluciones adoptadas por la Institución.

I

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

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

Se acordó no interponer el recurso solicitado en razón de la fundamentación siguiente:

Fundamentos de la resolución

Primero. Considera el representante de la organización sindical que se vulnera el artículo 9, apartados 1 y 3 de la Constitución, que establecen:

«1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. [...]

La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos».

Cabe suponer que la vulneración de estos preceptos la vinculan a lo que el compareciente define como grave retroceso en las condiciones laborales de los empleados públicos y a lo que denomina principio de confianza legítima, consagrado en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, que establece los principios generales de actuación de las administraciones públicas, destacando, en lo que aquí interesa, que sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, son sometimiento pleno a la Constitución, a la ley y al Derecho.

Hay que precisar, en primer lugar, que cualquier alegación destinada a fundamentar la inconstitucionalidad de una ley debe basarse en la infracción de un precepto constitucional y no, como ocurre en el presente caso, en la supuesta conculcación de otras leyes, puesto que la ley no infringe la ley: la modifica o la deroga, y su medida de legitimidad no es nunca otra ley, sino la Constitución, por lo que este parámetro de comparación no resulta viable en este supuesto.

Descartado este término de comparación, conviene recordar que es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional que la seguridad jurídica «viene a ser la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de la no favorable, interdicción de la arbitrariedad, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad» (SSTC 27/1981, FJ 10; 71/1982, FJ 4; 227/1988, FJ 10; 65/1990, FJ 6; 150/1990, FJ 8; 173/1996, FJ 3; 225/1998, FJ 2, y 104/2000, FJ 7). Esto significa que la seguridad jurídica es entendida como certeza sobre la normativa aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, FJ 5), como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, FJ 4).

En la Sentencia 150/1990, el Tribunal Constitucional declara: «... no cabe admitir que se infringe el principio de seguridad jurídica cuando un texto normativo no se plantea y resuelve por sí mismo de modo explícito todos los problemas que puede suscitar su aplicación», y ello «sin perjuicio de la conveniencia de apurar, en la medida de lo posible, la regulación y solución de tales problemas con arreglo a estrictos criterios de técnica legislativa». (STC 150/1990, FJ 8.)

También ha declarado el alto tribunal que cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que de su articulado resulten. Solo si, en el contexto en que se inserta y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, FJ 8; 142/1993, FJ 4; 212/1996, FJ 15, y 104/2000, FJ 7).

En el caso examinado, no se aprecia un grado de incertidumbre o dificultad interpretativa en la redacción de los preceptos cuestionados que permita la destrucción de la presunción de constitucionalidad de los mismos desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica que contiene el artículo 9.3, ni tampoco resulta, a nuestro juicio, afectado el principio de interdicción de la arbitrariedad, garantizado en el mismo artículo de la norma suprema.

En efecto, en este sentido, se debe recordar que el funcionario que ingresa en la función pública adquiere y detenta derechos subjetivos que la ley tiene que respetar, como son, por ejemplo, el derecho a la jubilación o a acceder a determinadas situaciones administrativas, sin que pueda esperar que los derechos inherentes a su situación estatutaria o, en su caso, los derechos pasivos queden congelados en los términos en los que se encontraban en el momento de su ingreso, o que mantenga la situación de la que venía disfrutando. Sobre este asunto se ha pronunciado extensamente el Tribunal Constitucional, pero acudiremos, por todas, a la Sentencia 99/1987, de 11 de junio, en cuyo fundamento jurídico 6 podemos leer lo siguiente:

«El funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo, de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso, o que se mantenga la situación administrativa que se está disfrutando o bien, en fin, que el derecho a pensión, causado por el funcionario, no pueda ser incompatibilizado por ley, en orden a su disfrute por sus beneficiarios, en atención a razonables y justificadas circunstancias, porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcionarial (artículo 103.3 CE).

Por otro lado, no hay que olvidar que, por parte de cada funcionario, se ostenta el derecho a la jubilación y al disfrute (o a solicitarlo, en su caso) de las situaciones administrativas legalmente reconocidas, pero no el derecho, sino la expectativa frente al legislador a que la edad de jubilación o el catálogo de situaciones continúen inmodificadas por el legislador, en modo que permanecieran tal y como él las encontró al tiempo de su acceso a la Función Pública». (STC 99/1987, FJ 6.)

Por ello, ni la congelación salarial ni la limitación temporal de acceder al sector público conculcan, a nuestro juicio, el artículo 9 de la norma suprema.

Segundo. Entiende la organización sindical compareciente que las excepciones previstas en el artículo 2.4 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, afectarían al principio de igualdad que garantiza el artículo 14 de la Constitución.

En este orden de cosas, procede recordar que lo que prohíbe el principio constitucional de igualdad es la discriminación, como declara de forma expresa el artículo 14, y para que esta se produzca no es suficiente la alegación de cualquier diferencia de trato establecida por la ley.

Así pues, las desigualdades no generan por sí mismas una discriminación constitucionalmente vedada, ya que el derecho a la igualdad no implica, a la luz de la jurisprudencia constitucional, la necesidad de que todos los españoles se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad.

Como el Tribunal Constitucional ha expresado, el artículo 14 de la Constitución configura el principio de igualdad ante la ley como un derecho subjetivo de los ciudadanos, con el fin de evitar privilegios y desigualdades discriminatorias entre ellos, siempre que se encuentren en situaciones de hecho a las que debe corresponder un tratamiento jurídico igual. En tales supuestos la norma debe ser idéntica para todos, comprendiéndolos en sus disposiciones y previsiones con la misma concesión de derechos que evite las desigualdades, pues de no actuarse legislativamente de esta forma surgiría un tratamiento diferenciado a causa de una conducta arbitraria, o al menos no debidamente justificada, del poder legislativo.

En consecuencia, solo le resulta posible al legislador establecer para los ciudadanos un trato desigual cuando tenga que resolver situaciones diferenciadas fácticamente con mayor o suficiente intensidad que requieran para su solución, por su propio contenido, una decisión distinta.

A tal fin resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida y dejando, en definitiva, al legislador, con carácter general, la apreciación de situaciones dispares que resulte procedente diferenciar y tratar desigualmente, siempre que su decisión no vaya contra los derechos y libertades protegidos en los artículos 53.1 y 9.3 de la Constitución, ni sea irrazonada.

En conclusión, a través de una reiterada doctrina, el alto tribunal ha declarado que las singularizaciones y las diferencias normativas que se produzcan deben cumplir tres condiciones para que se pueda considerar que las mismas se ajustan al principio de igualdad: en primer lugar, que el fin que se persigue

resulte constitucionalmente válido, en segundo lugar, que exista coherencia entre ese fin y las medidas adoptadas por la norma, de forma que la delimitación de los grupos o categorías entre los que se establecen distinciones se articule en términos adecuados a dicha finalidad y, por último, que las medidas concretas o sus consecuencias jurídicas sean proporcionadas al fin que se persigue, como establece, por todas, la Sentencia 87/2009.

Una vez resumida la doctrina general sobre la igualdad que se deriva de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, se observa que, a la luz de estos argumentos, los recurrentes llegan a la conclusión de que la norma que ha motivado esta comparecencia no se ajusta a las condiciones descritas y afirman que se crean desigualdades carentes de justificación en la norma examinada.

En relación con esta premisa, procede acudir de nuevo a la autoridad del Tribunal Constitucional para profundizar en la configuración de aquellas diferencias de trato legislativo que, a juicio del supremo intérprete de la Constitución, resultarían compatibles con las exigencias del artículo 14.

En el Auto 113/1996, en referencia a un trato retributivo distinto hacia un mismo grupo de funcionarios, el Tribunal finaliza su argumentación con un planteamiento que resulta particularmente significativo para el problema al que se refieren la solicitud de recurso que se está examinando que, en definitiva, lleva a la propia libertad de opción del legislador, así como al imprescindible respeto a la capacidad de autoorganización que corresponde a la Administración Pública, sobre lo que se pronuncia en los siguientes términos:

«Desde la STC 7/1984, este Tribunal ha venido sosteniendo que la igualdad o desigualdad entre estructuras que son creación del Derecho, cuales son los cuerpos y hay que entender las situaciones funcionariales, de existir, es el resultado de la definición que aquel haga de ellas, esto es, de su configuración jurídica que puede quedar delimitada por la presencia de muy diversos factores.

La discriminación, de existir, únicamente devendrá de la aplicación por el legislador o la Administración de criterios de diferenciación no objetivos ni generales, disfrutando, además, de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de concretar o configurar organizativamente el status del personal a su servicio». (SSTC 50/1986, 57/1990, 293/1993, 9/1995.)

Por las razones expresadas y con independencia de valoraciones subjetivas en las que, obviamente, no procede entrar en este momento, no podemos compartir el criterio de los solicitantes de recurso de que nos encontramos ante un tratamiento discriminatorio, que supone una violación del principio de igualdad.

En resumen, en los términos expresados, y en palabras ya referidas del Tribunal Constitucional, estaríamos, en el supuesto examinado, ante un trato diferenciado que resuelve situaciones diferenciadas fácticamente «con mayor o suficiente intensidad». (STC 75/1983, FJ 2.)

Dicho de otra forma, se debe concluir que, de acuerdo con la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, el principio de igualdad ante la ley no impide que se valoren dos situaciones diferentes para regularlas de distinta forma, siempre que entre aquellas diferencias y esta distinción se dé una relación razonable que explique o justifique el trato desigual, por lo que, de acuerdo con lo expresado, no se observa que la norma cuya impugnación se pretende concluya el principio de igualdad que garantiza el artículo 14 de la norma suprema.

Tercero. Aunque el representante de la organización sindical no ofrece argumentos específicos, de su escrito puede deducirse que la limitación de ingreso de nuevo personal y la congelación salarial son los motivos por los que considera que se produce la vulneración del derecho a la libertad sindical, en su vertiente de negociación colectiva, pues, en alguna medida son parte de los contenidos que la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, garantiza en su artículo 15.

Siendo el derecho a la negociación colectiva parte del contenido esencial del derecho de libertad sindical (SSTC 222/2005 y 281/2005), es oportuno recordar que el papel y las funciones que contempla el artículo 7 de la Constitución para los sindicatos consiste en que participen en la defensa y en la protección de los intereses de los trabajadores, sin que pueda considerarse, a estos efectos, como exhaustiva o limitativa la enumeración que contiene el artículo 28 de la norma suprema.

Para delimitar el papel y las funciones sindicales, el Tribunal Constitucional ha ido perfilando su contenido en distintas sentencias, como la 51/1988, de 22 de marzo, o la 75/1992, de 14 de mayo, en cuyo fundamento jurídico 2 podemos leer lo que sigue:

«... la libertad sindical garantiza a los sindicatos un área de libertad frente a los poderes públicos, imponiendo que la Administración pública (o, más ampliamente, los poderes públicos) "no se injiera

o interfiera en la actividad de las organizaciones sindicales y el derecho de estas a no ser discriminadas por parte de la Administración de modo arbitrario o irrazonable” [SSTC 23/1983 o 99/1983, entre otras]. Ahora bien, a este enunciado general del principio, pueden hacerse las siguientes observaciones con relación a lo que ahora interesa:

a) En primer lugar, que la libertad sindical, una vez que asegura a cada sindicato un haz de poderes suficiente y específico para cumplir su misión de representación y defensa de los intereses de los trabajadores “no garantiza ni a los sindicatos ni a sus miembros un trato específico por parte del Estado” que haya de reconocerles derechos o facultades concretas más allá del núcleo que es contenido esencial de la libertad sindical, como se deduce de la interpretación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su Sentencia de 27 de octubre de 1975, caso del Sindicato Nacional de la Policía belga (párr. 38), cuyo valor orientativo de la interpretación de los derechos fundamentales no es dudoso, a la luz de lo dispuesto en el artículo 10.2 de la norma fundamental. De esta suerte —continuando con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos— dicho principio lo que exige es que “la legislación nacional permita a los sindicatos luchar por la defensa de los intereses de sus miembros”, pero dejando a cada Estado “la elección de los medios a emplear a este fin” (Sentencias de 27 de octubre de 1975, cit. párr. 39; en el mismo sentido, la de 6 de febrero de 1976, en el caso Sindicato Sueco de Conductores de Locomotoras, párrafo 39 y la de la misma fecha dictada en el caso Schmidt y Dahlstrom, párr. 36)». (STC 75/1992, FJ 2.)

Igualmente, el Tribunal Constitucional sostiene, en una extensa jurisprudencia, que no toda reducción de la capacidad de obrar sindical operada por una norma atentaría al núcleo esencial de la libertad sindical:

«... Por lo demás, el Tribunal también ha afirmado que no toda reducción de las posibilidades de acción o de la capacidad de obrar de un sindicato puede calificarse de vulneración de la libertad sindical, sino que es preciso que esas eventuales restricciones sean arbitrarias, injustificadas o contrarias a la ley (SSTC 187/1987, 235/1988, 30/1992 y 164/1993)». (STC 188/1995.)

De todo lo expresado se observa en el derecho fundamental a la libertad sindical un contenido positivo, consistente en la posibilidad de crear sindicatos y de afiliarse libremente a ellos para desarrollar la actividad sindical, en el bien entendido de que, de acuerdo con la doctrina constitucional examinada, no estamos ante un derecho ilimitado.

En este sentido, resulta esclarecedora la posición que mantiene el alto tribunal en la Sentencia 85/2001, en la que, en referencia al ámbito y alcance del derecho a la negociación colectiva, manifiesta que, al tratarse de un derecho de configuración legal, ni los sindicatos ni las administraciones públicas concernidas son libres para ejercerlos de forma incondicionada, debiendo atenerse a los procedimientos y cauces establecidos.

En definitiva, a la luz de la doctrina constitucional examinada, no resulta posible compartir que la norma cuya impugnación se pretende vulnere el contenido esencial del derecho a la libertad sindical o impida el ejercicio de la negociación colectiva, garantizados en la Constitución.

Cuarto. Por último, conviene recordar que el artículo 86 de la norma suprema habilita al Gobierno para dictar disposiciones legislativas provisionales en casos de extraordinaria y urgente necesidad. Esta situación es la que se refleja en el preámbulo del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, que se está examinando, que explica, en el apartado I, in fine, que «el artículo 86 de la Constitución faculta al Gobierno, en casos de extraordinaria y urgente necesidad, a dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-ley, quedando justificada su necesidad en virtud de los argumentos anteriormente expuestos».

Dichos argumentos, que se citan en el expositivo I de su preámbulo, son los factores que, en su conjunto, ha valorado el Gobierno para dictar por razones de «extraordinaria y urgente necesidad» la discutida norma, señalado la finalidad de la misma que, a los efectos que aquí interesan, se constriñe en «la importante desviación del saldo presupuestario estimada en el momento presente para el conjunto de las Administraciones Públicas para el ejercicio 2011 respecto al objetivo de estabilidad comprometido, obliga al Gobierno a tomar medidas de carácter urgente para su corrección».

En este sentido, la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional recogida en la Sentencia 189/2005, FJ 3, sobre las circunstancias que facultan al Gobierno para aprobar un real decreto-ley, dice textualmente lo siguiente:

«Planteada en estos términos la controversia hemos de comenzar nuestro análisis recordando la doctrina elaborada por este Tribunal en torno al presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” exigido por el artículo 86.1 CE, doctrina que aparece recogida, en esencia, en nuestras SSTC 182/1997, 11/2002 y 137/2003. En ellas, tras reconocer el peso que en la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad ha de concederse “al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado”, declaramos que “la necesaria conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante” conduce a que el concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución no sea, en modo alguno, “una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante Decretos-ley”. Por ello mismo dijimos que es función propia de este Tribunal “el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes se mueven dentro del marco trazado por la Constitución”, de forma que “el Tribunal Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada” y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución (SSTC 11/2002, F. 4; y 137/2003, F. 3).

En consonancia con la doctrina expuesta, como recordábamos en las sentencias citadas, este Tribunal no estimó contraria al artículo 86.1 CE la apreciación de la urgencia hecha por el Gobierno en casos de modificaciones tributarias que afectaban a las haciendas locales (STC 6/1983), de situación de riesgo de desestabilización del orden financiero (STC 111/1983), de adopción de planes de reconversión industrial (STC 29/1986), de medidas de reforma administrativa adoptadas tras la llegada al poder de un nuevo Gobierno (STC 60/1986), de modificaciones normativas en relación con la concesión de autorizaciones para instalación o traslado de empresas (STC 23/1993), de medidas tributarias de saneamiento del déficit público (STC 182/1997) o, en fin, de necesidad de estimular el mercado del automóvil (STC 137/2003). Como es fácil comprobar en todas estas sentencias, los Decretos-ley enjuiciados en ellas afectaban a lo que la STC 23/1993, F 5, denominó “coyunturas económicas problemáticas” para cuyo tratamiento el decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro, según tenemos reiterado, que subvenir a “situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes” (SSTC 6/1983, F 5; 11/2002, F 4 y 137/2003, F 3).

Ahora bien, como también hemos afirmado, “es claro que el ejercicio de la potestad de control que compete a este Tribunal implica que la definición por los órganos políticos de una situación de ‘extraordinaria y urgente necesidad’ sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, F 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar” (STC 182/1997, F 3). A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, “los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma” (SSTC 29/1982, F 4; 182/1997, F 4; 11/2002, F 4 y 137/2003, F 3), debiendo siempre tenerse presentes “las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los Decretos-ley enjuiciados”». (SSTC 6/1983, F 5; 182/1997, F 3; 11/2002, F 4, y 137/2003, F 3.)

También, resulta preciso poner énfasis en la decisiva importancia que tiene la convalidación del decreto-ley por el Congreso de los Diputados, conforme a lo previsto en el artículo 86.2 de la Constitución, a efectos del control de la existencia del presupuesto habilitante, no siendo ajeno a esta circunstancia el carácter predominantemente político de la apreciación del carácter extraordinario y urgente de una necesidad determinada. En este sentido, ha declarado el Tribunal Constitucional que «lo que el artículo 86.2 de la Constitución llama «convalidación» es más genuinamente una homologación respecto de la existencia de la situación de necesidad justificadora de la iniciativa normativa encauzada por ese camino». (STC 6/1983.)

En resumen, el Tribunal Constitucional, en su doctrina, si bien exige, para la apreciación de la existencia del presupuesto habilitante, que los decretos-ley estén suficientemente motivados, también pone de relieve la amplia discrecionalidad, la importancia de los criterios de oportunidad política, la limitación del control del Tribunal Constitucional y el papel fundamental de la convalidación del Congreso de los Diputados. Así, en el caso que nos ocupa, pueden apreciarse por la lectura del preámbulo las razones que el Gobierno argumenta para considerar que se dan las circunstancias de urgencia y necesidad precisas para hacer uso del instrumento legislativo en cuestión.

II

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

Asimismo, entiende que podrían conculcarse los artículos 2.2, 70 y 81 de la Ley Orgánica 6/2011, de 21 de diciembre, de Universidades, y el artículo 86 del texto constitucional, que regula los decretos-ley. Se acordó no interponer el recurso solicitado en razón de la fundamentación siguiente:

Fundamentos de la resolución

Primero. El artículo cuya inconstitucionalidad se reclama se incluye en el capítulo II del citado real decreto-ley «De los gastos de personal», a través del cual —en lo que interesa al reclamante—, se acuerda la congelación de la oferta de empleo público, con ciertas excepciones que se recogen en el mismo artículo.

En este sentido, dispone el artículo 3.6 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, que sus apartados uno, dos y cinco tienen carácter básico y se dictan al amparo de los artículos 149.1.13.^a y 156.1 de la Constitución; esto es, competencia exclusiva del Estado sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13.^a), así como autonomía financiera de las comunidades autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles (artículo 156.1).

Es en el artículo 149.1 donde la citada norma encuentra su principal fundamentación, toda vez que en el preámbulo de la misma se expresa:

«La importante desviación del saldo presupuestario estimada en el momento presente para el conjunto de las Administraciones Públicas para el ejercicio 2011 respecto al objetivo de estabilidad comprometido, obliga al Gobierno a tomar medidas de carácter urgente para su corrección. Estas primeras medidas, que comportan acciones tanto por el lado de los ingresos públicos como por el lado de los gastos, suponen una reducción de carácter inmediato del desequilibrio presupuestario en más de un punto porcentual del Producto Interior Bruto. Con estas acciones se pretende garantizar que el sector público español inicie una senda de reequilibrio que aporte credibilidad a la evolución futura de la deuda y déficit públicos. Sin esta corrección, que inicia un camino de consolidación fiscal que se concretará de forma definitiva en el proyecto de ley de los Presupuestos Generales del Estado para 2012, no se podrían superar las actuales condiciones de escasez de liquidez que impiden un desarrollo adecuado de la actividad económica. [...] Finalmente porque la situación económica y financiera aconsejan no prorrogar algunas materias que podrían tener repercusiones en el déficit público y en la estabilidad presupuestaria, con las consecuencias que ello podría tener en los compromisos asumidos por España ante la Unión Europea en la reducción del déficit público.»

La importancia de establecer en los preámbulos normativos los motivos por los que se ejerce una competencia resultan de enorme interés para el examen de la constitucionalidad de una ley o de una disposición normativa con fuerza de ley, y en este sentido, el Tribunal Constitucional ha destacado:

«[...] hay que tener en cuenta que hemos afirmado que los preámbulos de las normas constituyen un elemento importante a tener en cuenta en las operaciones de encuadramiento competencial (STC 193/1984, FJ 4), aunque este Tribunal no resulte vinculado por los criterios contenidos en las normas sobre este extremo (STC 152/2003, FJ 7, con cita de la STC 144/1985, FJ 1). Más específicamente, también hay que considerar que hemos afirmado, en cuanto al encuadramiento de normas vinculadas al Derecho comunitario, que prestar atención a como se ha configurado una institución por la normativa comunitaria “puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para aplicar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial (STC 13/1998, FJ 3)”. (STC 134/2011, FJ 7.)

Con relación a la cláusula de apoderamiento contenida en el artículo 156.1 de la Constitución, la misma sentencia, siguiendo la propia doctrina del Tribunal Constitucional, ha puesto de relieve:

«[...] el establecimiento de topes máximos al presupuesto en materias concretas “halla su justificación tanto en el título competencial contenido en el artículo 149.1.13.^a CE, como en el principio de coordinación, que opera como límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (artículo 156.1 CE), con el alcance previsto en el artículo 2.1.b) LOFCA (STC 103/1997, FJ 1)” (STC 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4). Y en relación con ello, no puede tampoco desconocerse que hemos destacado la conexión existente entre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y la competencia estatal exclusiva sobre la Hacienda general prevista en el artículo 149.1.14.^a CE (por todas, STC 31/2010, FJ 130)». (STC 134/2011, FJ 7.)

Sentado lo anterior, parece clara la justificación contenida en el preámbulo de la ley respecto a la atribución competencial del legislador —ex artículo 149.1.13.^a y 156.1 CE— para dictar el controvertido real decreto-ley, porque si bien se entiende razonable que se cuestione el precepto impugnado en cuanto pueda pensarse que alteraría las competencias de las universidades en el marco del derecho de autonomía universitaria, debe recordarse también que, en términos generales, ninguna potestad bajo la cual se ejerce la autonomía a través de diversos entes resulta ilimitada, teniendo en cuenta que dicha autonomía debe modularse a través de una ley en función del interés predominante, tal como en parecidos términos se ha expresado el Tribunal Constitucional al declarar:

«La autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aún este poder tiene sus límites. (...) Ahora bien, concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio. Al enjuiciar la conformidad de las leyes con la Constitución habrá que determinar, por tanto, si se está ante un supuesto de competencia exclusiva —o que debía serlo de acuerdo con la Constitución— no de competencias compartidas entre diversos entes. Este poder «para la gestión de sus respectivos intereses» se ejerce —por lo demás— en el marco del ordenamiento. Es la ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución. Y debe hacerse notar que la misma contempla la necesidad —como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación— de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución tanto en relación a las comunidades autónomas, concebidas como entes dotadas de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (artículos 150.3 y 155, entre otros), como a los entes locales (artículo 148.1.2.^a)». (STC 4/1981 FJ 3.)

Sentado lo anterior, procedemos a valorar en el examen del precepto cuestionado, si las competencias estatales en juego limitan o no, de modo indebido, el principio de autonomía universitaria, como sostiene la Universidad compareciente.

Segundo. El artículo 27.10 de la Constitución española «reconoce la autonomía de las universidades, en los términos que la ley establezca». Este derecho ha quedado establecido por el Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

«La ubicación de la autonomía universitaria entre los derechos fundamentales es una realidad de la que es preciso partir para determinar su concepto y el alcance que le atribuye la Constitución. Es cierto que no todo lo regulado en los artículos 14 a 29 constituyen derechos fundamentales y que en el propio artículo 27 hay apartados —el 8 por ejemplo— que no responden a tal concepto. Pero allí donde, dentro de la Sección 1.ª, se reconozca un derecho, y no hay duda [de] que la autonomía de las Universidades lo es, su configuración como fundamental es precisamente el presupuesto de su ubicación.

[...] la autonomía universitaria tiene como justificación asegurar el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza y de investigación. Más exactamente, la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese “espacio de libertad intelectual” sin el cual no es posible “la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura” (artículo 1.2.a) de la LRU) que constituye la última razón de ser de la Universidad. Esta vinculación entre las dos dimensiones de la libertad académica explica que una y otra aparezcan en la Sección de la Constitución consagrada a los derechos fundamentales y libertades públicas, aunque sea en artículos distintos: la libertad de cátedra en el 20.1.c) y la autonomía de las Universidades en el 27.10». (STC 26/1987, FJ 4.)

Y continúa:

«Desde la sobredicha STC 26/1987 hemos venido diciendo que la autonomía universitaria encuentra su razón de ser en el respeto a la libertad académica (de enseñanza, estudio e investigación) frente a cualquier injerencia externa. Se trata de garantizar, en su doble vertiente individual y colectiva, la libertad de ciencia, en cuya orientación insisten, con estas o con otras palabras, las SSTC 106/1990, 187/1991 y 156/1994».

Añadiendo:

«Ahora bien, este derecho fundamental es uno de aquellos cuya configuración se defiere a la ley, según anuncia el artículo 27.10 CE. Corresponde, pues, al legislador delimitar y desarrollar esa autonomía, determinando y reconociendo a las Universidades las potestades necesarias para garantizar la libertad académica, ese espacio de la libertad intelectual sin el cual no sería posible la plena efectividad de la función esencial y consustancial a la institución (SSTC 26/1987, 106/1990 y 187/1991). Esa función configuradora ha sido cumplida por la Ley de Reforma Universitaria que, en su artículo 3.2, despliega una panoplia de potestades como instrumentos normales que se integran en el contenido esencial de la autonomía universitaria». (SSTC 106/1990 y 187/1991) (STC 75/1997, FJ 2.)

En resumen, no cabe duda de que la autonomía de las universidades «encuentra su razón de ser en la protección de la libertad académica, en su manifestación de libertad de enseñanza, estudio e investigación, frente a todo tipo de injerencias externas, de manera que, en todo caso, la libertad de ciencia quede garantizada, tanto en su vertiente individual como institucional, entendida ésta además, como la correspondiente a cada universidad en particular».

Como antes ha quedado expuesto, el precepto cuya impugnación se pretende se refiere a la oferta de empleo público o instrumentos similares de gestión de la provisión de necesidades de personal y, en lo que aquí interesa, dispone la no incorporación de nuevo personal, la no contratación de personal temporal, ni nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos, salvo casos excepcionales, para cubrir necesidades urgentes e inaplazables, que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

Del examen de estos preceptos no resulta fácil determinar en qué medida inciden en el contenido esencial del derecho a la autonomía universitaria. En efecto, no parece posible compartir el criterio de que las medidas adoptadas en el precepto cuestionado conculquen lo que el alto tribunal ha calificado como

autonomía universitaria, esto es, preservación de la libertad académica o libertad de la ciencia, entendida como libertad de enseñanza, de investigación y de estudio.

Es cierto que las universidades tienen autonomía de gestión y administración de sus propios recursos, tal como establece, en la actualidad, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, pero, a nuestro juicio, tampoco resultaría afectada por las disposiciones que se examinan.

En efecto, al constituirse en un derecho de configuración legal, son constitucionalmente posibles distintas regulaciones o desarrollos normativos. No hay una sola opción constitucional de desarrollo de este derecho, sino varias, y que prevalezca una u otra depende de la voluntad política conformada a través de las decisiones electorales.

Y como se plantea en la sentencia del Tribunal Constitucional, «por imperativo de la norma constitucional, que reconoce la autonomía universitaria «en los términos que la ley establezca», corresponde al legislador precisar y desarrollar esa autonomía, determinando y reconociendo a las universidades las facultades precisas que aseguren la libertad académica o... atribuyéndoles las facultades que garanticen el espacio de libertad intelectual, sin el cual no es posible la plena efectividad de la función esencial y consustancial a la institución universitaria, consistente en «la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura». (STC 47/2005).

Tercero. Considera también el compareciente que se vulneran los artículos 81 y 86 del texto constitucional, que se refieren a la reserva de ley orgánica y al régimen de los decretos-ley.

Efectivamente, el artículo 81.1 de la norma suprema exige el rango de ley orgánica a las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas, pero el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre este extremo aclarando que la reserva de ley orgánica se refiere al contenido esencial del derecho, dentro del cual caben modificaciones específicas, por lo que pueden existir leyes ordinarias que inciden en el desarrollo del derecho fundamental.

Así, el alto tribunal ha delimitado la noción de desarrollo como regulación general del derecho o libertad o como ordenación de aspectos esenciales de su régimen jurídico, incluyendo las leyes que establezcan restricciones de tales derechos y libertades.

En esta materia, se pronuncia el Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

«La delimitación del alcance de la reserva de ley orgánica debe inspirarse en un criterio estricto que permita acotar con rigor el espacio que puede ocupar este tipo de legislación, destinado a establecer el ‘desarrollo normativo inmediato de la Constitución en aquellos aspectos básicos o fundamentales del orden constitucional... complemento indispensable o necesario de la obra del constituyente’ (STC 173/1998, FJ 7). En particular, la utilización de ese criterio lleva a circunscribir la reserva de ley orgánica “a las normas que establecen restricciones de esos derechos o libertades o las desarrollan de modo directo, en cuanto regulan aspectos consustanciales a los mismos, excluyendo por tanto aquellas otras que simplemente afectan a elementos no necesarios sin incidir directamente sobre su ámbito y límites”. Posteriormente, en la STC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 11, prestamos especial atención a la distinción entre la imposición de límites a un derecho fundamental, actividad normativa reservada a la ley orgánica (artículo 81.1 CE), y la regulación del ejercicio del derecho, tarea que compete al legislador ordinario en virtud de lo dispuesto en el artículo 53.1 CE, lo que no significa que la ley orgánica que desarrolle derechos fundamentales tenga como único ámbito la imposición de límites (y así se reconoce, entre otras, en la STC 173/1998, FJ 8)». (STC 135/2000, FJ 2.)

Y reitera su opinión:

«A este respecto es de recordar que, según tenemos repetido, la exigencia de la forma de ley orgánica se reserva para la regulación de un derecho fundamental o de una libertad que “desarrolle la Constitución de manera directa y en elementos esenciales para la definición del derecho fundamental”, ya sea en una regulación directa, general y global del mismo o en una parcial o sectorial, pero igualmente relativa a aspectos esenciales del derecho, y no, por parcial, menos directa o encaminada a contribuir a la delimitación y definición legal del derecho (STC 127/1994, FJ 3), siendo doctrina reiterada que, en este terreno, desarrollar no puede equipararse a simplemente afectar (STC 129/1999, FJ 2)». (ATC 190/2009, FJ 2.)

En este orden de cosas, el Defensor del Pueblo, con pleno respeto a otra opinión diferente, no puede considerar que la limitación temporal en las contrataciones de personal que se efectúa en el artículo 3 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, se refiera al contenido esencial del derecho a la autonomía universitaria, y vulnere la reserva de ley orgánica establecida en la norma suprema.

Tampoco se puede compartir que, tal como se manifiesta en el informe presentado por la Universidad, la posible incidencia del precepto cuestionado en lo que dispone el artículo 2 de la Ley Orgánica de Universidades provoque su inconstitucionalidad.

En efecto, las disposiciones del artículo 2.2 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, no resultan afectadas por la norma cuya constitucionalidad se cuestiona que, como tantas veces se ha dicho, limita temporalmente la contratación de personal, y las condiciona a las previsiones presupuestarias.

En cualquier caso, las alegaciones destinadas a fundamentar la inconstitucionalidad de una ley deben basarse en la infracción de un precepto constitucional y no en la conculcación de otras leyes, puesto que la ley no infringe la ley: la modifica o la deroga; y su medida de legitimidad no es nunca otra ley, sino la Constitución.

Por último, conviene recordar que el artículo 86 de la norma suprema habilita al Gobierno para dictar disposiciones legislativas provisionales en casos de extraordinaria y urgente necesidad. Esta situación es la que se refleja en el preámbulo del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, que se está examinando, que explica, en el apartado I, in fine, que «el artículo 86 de la Constitución faculta al Gobierno, en casos de extraordinaria y urgente necesidad, a dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-ley, quedando justificada su necesidad en virtud de los argumentos anteriormente expuestos».

Dichos argumentos, que se citan en el expositivo I de su preámbulo, son los factores que, en su conjunto, ha valorado el Gobierno para dictar por razones de «extraordinaria y urgente necesidad» la discutida norma, señalando la finalidad de la misma que, a los efectos que aquí interesan, se constriñe en «la importante desviación del saldo presupuestario estimada en el momento presente para el conjunto de las Administraciones Públicas para el ejercicio 2011 respecto al objetivo de estabilidad comprometido, obliga al Gobierno a tomar medidas de carácter urgente para su corrección».

En este sentido, la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional recogida en la Sentencia 189/2005, FJ 3, sobre las circunstancias que facultan al Gobierno para aprobar un real decreto-ley, dice textualmente lo siguiente:

«Planteada en estos términos la controversia hemos de comenzar nuestro análisis recordando la doctrina elaborada por este Tribunal en torno al presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” exigido por el artículo 86.1 CE, doctrina que aparece recogida, en esencia, en nuestras SSTC 182/1997, 11/2002 y 137/2003. En ellas, tras reconocer el peso que en la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad ha de concederse “al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado”, declaramos que “la necesaria conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante” conduce a que el concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución no sea, en modo alguno, “una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante Decretos-ley”. Por ello mismo dijimos que es función propia de este Tribunal “el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes se mueven dentro del marco trazado por la Constitución”, de forma que “el Tribunal Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada” y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución (SSTC 11/2002, F 4; y 137/2003, F 3).

En consecuencia con la doctrina expuesta, como recordábamos en las sentencias citadas, este Tribunal no estimó contraria al artículo 86.1 CE la apreciación de la urgencia hecha por el Gobierno en casos de modificaciones tributarias que afectaban a las haciendas locales (STC 6/1983), de situación de riesgo de desestabilización del orden financiero (STC 111/1983), de adopción de planes de reconversión industrial (STC 29/1986), de medidas de reforma administrativa adoptadas tras la

llegada al poder de un nuevo Gobierno (STC 60/1986), de modificaciones normativas en relación con la concesión de autorizaciones para instalación o traslado de empresas (STC 23/1993), de medidas tributarias de saneamiento del déficit público (STC 182/1997) o, en fin, de necesidad de estimular el mercado del automóvil (STC 137/2003). Como es fácil comprobar en todas estas sentencias, los Decretos-ley enjuiciados en ellas afectaban a lo que la STC 23/1993, F 5, denominó "coyunturas económicas problemáticas" para cuyo tratamiento el decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro, según tenemos reiterado, que subvenir a "situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes"». (SSTC 6/1983, F 5; 11/2002, F 4, y 137/2003, F 3.)

Ahora bien, como también hemos afirmado, «es claro que el ejercicio de la potestad de control que compete a este Tribunal implica que la definición por los órganos políticos de una situación de "extraordinaria y urgente necesidad" sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, F 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar" (STC 182/1997, F 3). A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la "extraordinaria y urgente necesidad" siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, "los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma" (SSTC 29/1982, F 4; 182/1997, F 4; 11/2002, F 4 y 137/2003, F 3), debiendo siempre tenerse presentes "las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los Decretos-ley enjuiciados"». (SSTC 6/1983, F 5; 182/1997, F 3; 11/2002, F 4, y 137/2003, F 3.)

También, resulta preciso poner énfasis en la decisiva importancia que tiene la convalidación del decreto-ley por el Congreso de los Diputados, conforme a lo previsto en el artículo 86.2 de la Constitución, a efectos del control de la existencia del presupuesto habilitante, no siendo ajeno a esta circunstancia el carácter predominantemente político de la apreciación del carácter extraordinario y urgente de una necesidad determinada. En este sentido, ha declarado el Tribunal Constitucional que «lo que el artículo 86.2 de la Constitución llama 'convalidación' es más genuinamente una homologación respecto de la existencia de la situación de necesidad justificadora de la iniciativa normativa encauzada por ese camino» (STC 6/1983).

En resumen, el Tribunal Constitucional, en su doctrina, si bien exige, para la apreciación de la existencia del presupuesto habilitante, que los decretos-ley estén suficientemente motivados, también pone de relieve la amplia discrecionalidad, la importancia de los criterios de oportunidad política, la limitación del control del Tribunal Constitucional y el papel fundamental de la convalidación del Congreso de los Diputados. Así, en el caso que nos ocupa, pueden apreciarse en la lectura del preámbulo las razones que el Gobierno argumenta para considerar que se dan las circunstancias de urgencia y necesidad precisas para hacer uso del instrumento legislativo en cuestión.

III

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

Fundamentos de la resolución

Primero. Como ya se ha mencionado en los antecedentes, la solicitud de interposición de recurso no tuvo entrada en esta Institución hasta el día 26 de marzo de 2012, con lo que no ha sido posible llevar a cabo un exhaustivo examen de la misma, con recopilación de los datos necesarios sobre el expediente preparatorio de la norma —del que esta Institución no dispone—, de su tramitación administrativa y del debate parlamentario relativo a la convalidación del real decreto-ley llevado a cabo por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión celebrada el 11 de enero de 2012. El real decreto-ley fue publicado el 31 de diciembre de 2011 y entró en vigor el 1 de enero siguiente, momento éste en que comenzó el cómputo del plazo de tres meses del que se dispone para la interposición del recurso y por tanto para la adopción de la decisión pertinente. Dado que el artículo 18.1.b) del Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo, de 6 de abril de 1983, impone que la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución conozca e informe sobre la posible interposición de los recursos de amparo e inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, el exiguo plazo del que se disponía para el examen de la petición se ha visto más limitado aún por el obligado cumplimiento de este trámite preceptivo.

Segundo. Lo anterior dificulta llegar a conclusiones taxativas en relación a la suficiencia del presupuesto habilitante de extraordinaria urgencia y necesidad que pudiera justificar la concreta inclusión en el real decreto-ley de la disposición adicional cuestionada. La fundamentada solicitud de interposición de recurso plantea dudas razonables al respecto, si bien tales dudas hay que situarlas de entrada en el contexto de la situación extraordinaria en la que se aprueba el real decreto-ley y, particularmente, a la previa celebración de elecciones generales, a la reciente constitución del nuevo Gobierno, a la situación de prórroga presupuestaria forzada por tales circunstancias y a la prevista imputación del pago, a los perceptores de la compensación equitativa por copia privada, a los Presupuestos Generales del Estado.

En este punto no puede perderse de vista que la jurisprudencia constitucional en esta materia concede un amplio margen en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, en este caso a un Gobierno recién constituido tras la celebración de elecciones generales en noviembre del pasado año, en medio de una grave crisis internacional e interna, tanto económica como financiera, que exigía la adopción de medidas extraordinarias y urgentes sin duda alguna. Ahora bien, ¿cabe insertar en esas medidas la aquí cuestionada? La brevedad del plazo del que se ha dispuesto por la tardía presentación de la solicitud de recurso dificulta, como se ha dicho, un pronunciamiento taxativo al respecto, por lo que preventivamente deben tomarse en consideración otros aspectos para determinar la conveniencia de que el Defensor del Pueblo haga uso en este caso concreto de la legitimación que tiene conferida para interponer recurso de inconstitucionalidad.

Dicho de otro modo, si la premura con la que ha de tomarse la decisión de hacer uso de la legitimación conferida hace que ésta difícilmente puede fundarse en la valoración rigurosa y documentada de las razones que han llevado al Gobierno a incluir esta disposición adicional décima en el real decreto-ley, habrán de ponderarse aquí también otros elementos de juicio para disponer de una ratio decidendi que justifique la decisión que se adopte.

Tercero. Tres límites y condiciones, en cuanto a los Decretos-ley, están recogidos en el artículo 86 de la Constitución española configurando tres bloques definidos: a) la exigencia de que el Decreto-ley se dicte exclusivamente para afrontar una situación de extraordinaria y urgente necesidad; b) la limitación en cuanto a la materia sobre la que puede incidir, quedando excluida la regulación de las instituciones básicas del Estado, de los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución española, el régimen de las Comunidades Autónomas y el derecho electoral general, y c) la necesidad, por último, de que los decretos-ley sean sometidos inmediatamente al Congreso de los Diputados para su debate y votación de totalidad, en el plazo de los 30 días siguientes a su promulgación, con objeto de que se convalide por el mismo.

Dejando por el momento de lado el primero de los requisitos, por las razones expuestas, deben examinarse los otros límites y condiciones citados y ponderar su efecto en la actuación que deba llevar a cabo esta Institución en el ámbito propio de la función constitucional que tiene atribuida.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el Defensor del Pueblo es, ante todo y según establece la Constitución en su artículo 54, alto comisionado de las Cortes Generales, designado por estas para la defensa de los derechos comprendidos en su título I. Es pues esta Institución, esencial y prioritariamente,

una garantía de los derechos y libertades fundamentales, como acredita el hecho de que su regulación se aborde en el capítulo destinado por la norma fundamental a concretar estas garantías, y es a esta misión a la que debe orientar prioritariamente su actuación y la que fundamenta las prerrogativas de las que dispone, incluida su legitimación para la interposición de recursos de inconstitucionalidad.

Centrado así el campo propio de actuación —aunque no el único— del Defensor del Pueblo y la condición con la que ejerce sus funciones, se ha de tener en cuenta desde este preciso punto de vista que el Real Decreto-ley 20/2011 fue convalidado por el Pleno del Congreso de los Diputados en la sesión celebrada el pasado 11 de enero, sin que el órgano parlamentario del que esta Institución es alto comisionado apreciase la infracción constitucional denunciada. En este sentido conviene recordar lo que el Tribunal Constitucional ya advirtió en una de sus primeras sentencias sobre la constitucionalidad de los decretos-ley (STC 6/1983) en cuanto a que «lo que el artículo 86.2 de la Constitución llama convalidación es más genuinamente una homologación respecto de la existencia de la situación de necesidad justificadora de la iniciativa normativa encauzada por ese camino». Por otra parte, no se aprecia, ni se ha alegado tampoco, que la norma cuestionada afecte a los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución, que es, como ya se ha apuntado, el campo idóneo —aunque se insiste, no el único— para el ejercicio de la legitimación que ostenta el Defensor del Pueblo.

Así las cosas, de hacerse uso de la legitimación para la interposición de recurso, la acción habría de tener como objeto una norma que ha sido convalidada (homologada) por el Parlamento, que no apreció la alegada inexistencia del presupuesto habilitante, y cuyo contenido, además, no afecta a los derechos y libertades de los que es garante esta Institución. Todo ello, de entrada, plantea dudas sobre la conveniencia de atender a lo solicitado ya que de hacerlo la acción habría de fundamentarse únicamente en la valoración de la decisión política del Gobierno de incorporar la norma cuestionada al real decreto-ley, valoración esta que solo superficialmente puede llevarse a cabo en el plazo y con la documentación de que se dispone.

Cuarto. En relación con esta cautela ha de reconocerse que se ignora el alcance económico de la disposición, su influencia sobre el mercado y el consumo de los equipos y soportes susceptibles de utilizarse para la realización de copias privadas, y que resulta difícil precisar si esta medida podría haberse articulado en términos similares mediante un vehículo normativo ordinario en una situación como la que se daba en su momento de prórroga presupuestaria tras la constitución de nuevas Cortes Generales y la toma de posesión de un nuevo Gobierno.

Lo que sí se sabe, aunque no se mencione ni en la norma, ni en su preámbulo, ni en las alegaciones formuladas, es que el sistema hasta ahora vigente de compensación equitativa por copia privada había sido cuestionado en aspectos fundamentales del mismo por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia de 21 de octubre de 2010 y por varios tribunales de justicia nacionales. Y se sabe también que esta situación dio lugar a la proposición no de ley de 12 de julio de 2011, aprobada por una amplia mayoría del Congreso de los Diputados, en la que se instaba al Gobierno a modificar el sistema vigente.

La proposición no de ley citada no surtió sus efectos por la disolución de las Cámaras tras la convocatoria de elecciones generales, con lo que se mantenía vigente un sistema de compensación equitativa cuestionado por los tribunales que era necesario reformar y que estaba dando lugar a una evidente situación de inseguridad jurídica. Entiende esta Institución que en esta circunstancia podría fundamentarse razonablemente la extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86.1 CE para que el Gobierno decidiera válidamente incluir la reforma en el decreto-ley.

En este punto es conveniente recordar que el Tribunal Constitucional, por lo que respecta a los límites materiales del real decreto-ley, ha adoptado una posición intermedia entre una línea interpretativa de alcance restrictivo y otra de carácter expansivo, rechazando ambas para señalar que «la cláusula restrictiva del artículo 86.1 de la Constitución española no podrá afectar...» debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto en la Constitución «del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual», ni permita que por decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de algunos de los derechos fundamentales. Esta vía interpretativa exige también que se tenga en consideración la configuración constitucional del derecho afectado en cada caso e incluso su colocación en el texto constitucional dentro de las diversas secciones y capítulos de su título I (STC 111/1983, FJ 8).

Es cierto que las razones antes citadas no se mencionan en el preámbulo del real decreto-ley y, según se afirma en la solicitud, no fueron objeto de atención en el debate parlamentario de convalidación de la norma. Ello, sin embargo, no evita que puedan ser valoradas como se deduce, sin ir más lejos, de la jurisprudencia constitucional que la propia solicitud de interposición de recurso alega para fundamentar su

pretensión. Así, en la Sentencia 1/2012, el Tribunal, si bien afirma que el ejercicio de la potestad de control que le compete implica «que la definición por los órganos políticos de una situación de extraordinaria y urgente necesidad sea explícita y razonada», también advierte que «ello no quiere decir que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio real decreto-ley, sino que tal presupuesto quepa deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos».

De estos elementos, que la citada doctrina concreta básica aunque no exclusivamente, según entiende esta Institución, en «los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma», no se dispone del último de ellos, lo que impide afirmar o negar que la decisión política tuviera su origen en la proposición no de ley antes citada y en las circunstancias que la motivaron. Pero es razonable suponer que así fuera porque las circunstancias se daban en el momento en el que se aprobó el real decreto-ley, que es la perspectiva desde la que ha de examinarse la concurrencia del presupuesto habilitante del artículo 86.1 CE, según ha afirmado también el Tribunal.

Hubiera sido deseable —y, a juicio de esta Institución, suficiente— que en el preámbulo del Real Decreto-ley 20/2011 se hubiera aludido a las razones por las cuales el Gobierno decidió incluir la modificación del sistema de compensación equitativa por copia privada y que no se hubiera limitado a describir la medida. Pero aun así, esta Institución no puede dejar de valorar las circunstancias en las que todo ello se produjo y la existencia de estas razones justificativas, aunque las mismas no estén explicitadas ni en el real decreto-ley ni en la posterior tramitación parlamentaria de su convalidación.

IV

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

Fundamentos de la resolución

Primero. En primer término se alega la inconstitucionalidad de la norma por no respetar los principios del artículo 31.1 CE, en concreto relaciona el principio de generalidad tributaria con el de capacidad económica.

Tempranamente se pronunció el Tribunal Constitucional sobre los principios de justicia material del artículo 31.1 CE, en Sentencia 27/1981, en cuyo fundamento jurídico 4, dice: «... Los imperativos del artículo 31.1 de la Constitución que, al obligar a todos a contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, ciñe esta obligación a unas fronteras precisas: la de la capacidad económica de cada uno y la del establecimiento, conservación y mejora de un sistema tributario justo e inspirado en los principios de igualdad y progresividad». Efectivamente, el sistema tributario justo basado en el principio de generalidad está íntimamente ligado con la solidaridad de todos a levantar las cargas públicas.

Los interesados consideran vulnerado el principio de capacidad económica, y en atención a la normativa de una forma aislada cabría estimar que incurren en esa posible infracción todos los impuestos indirectos, pues está en su naturaleza no distinguir entre las situaciones de los contribuyentes. Sobre la capacidad económica en los impuestos indirectos el Tribunal Constitucional, entre otras, en Sentencia 7/2010, ha declarado:

«... en todo caso, que el tributo tiene en cuenta la capacidad económica puesto que la cuota resultante estará siempre relacionada con la cuantía del acto jurídico documentado. En relación con el segundo límite, y a partir del pronunciamiento antes citado, ha sido doctrina reiterada de este Tribunal que la progresividad no es exigible de cada tributo en particular, sino del sistema tributario en su conjunto (SSTC 27/1981; 37/1987; 76/1990; 150/1990; 173/1996; 14/1998, y 327/2006). Por consiguiente, en un sistema tributario justo pueden tener cabida tributos que no sean progresivos, siempre que no se vea afectada la progresividad del sistema. No obstante, la decisión del legislador de fijar un determinado tipo de gravamen en un concreto tributo podría también llegar a vulnerar el principio de progresividad, lo que sucederá cuando una medida concreta en tal sentido afecte a la justicia del conjunto del sistema, ya que “el legislador constituyente ha dejado bien claro que el sistema justo que se proclama no puede separarse, en ningún caso, del principio de progresividad ni del principio de igualdad”». (STC 27/1981.)

También, respecto a otros impuestos indirectos de mayor cuantía contributiva, ha valorado el Tribunal Constitucional que el hecho de su proporcionalidad no infringe el principio de capacidad económica, así en STC 16/2003, en el fundamento jurídico 3, dice:

«... De acuerdo con la doctrina expuesta resulta claro que el régimen jurídico de la figura impositiva establecida en la Ley 38/1992, de 27 de diciembre, de impuestos especiales, y desarrollada por disposiciones posteriores, se estructura claramente como un impuesto que grava la adquisición de vehículos o, lo que es igual, el consumo de los mismos. Y es que, aun cuando el artículo 65 de la ley citada configure como hecho generador del tributo "la primera matriculación definitiva en España de vehículos automóviles nuevos o usados", de los preceptos que establecen los elementos que determinan la cuantificación del tributo (base imponible y tipo de gravamen, artículos 69 y 70) se deduce fácilmente que lo verdaderamente sometido a tributación es el importe satisfecho por la adquisición del vehículo. En consecuencia, el gravamen del tributo en cuestión se determina en función de la capacidad económica exteriorizada con la adquisición de un medio de transporte, de manera que con ello se hace evidente que su verdadero fin consiste en gravar la capacidad contributiva manifestada por el consumo de una renta...» (FJ 3.)

A ello hay que añadir que los principios tributarios pueden estar matizados por la finalidad perseguida en el establecimiento de los impuestos, ya que los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, pueden servir como instrumentos de la política económica en general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución, así lo ha establecido el artículo 2.2 de la Ley, 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y ha sido avalado por la doctrina del propio Tribunal Constitucional al pronunciarse sobre la finalidad extrafiscal de las normas tributarias y la capacidad económica:

«Por lo que al impuesto ahora cuestionado concierne, hay que convenir, desde luego, y en ello todas las partes son conscientes, que la Ley de Reforma Agraria lo ha configurado como un tributo con finalidad no predominantemente recaudatoria o extrafiscal, como lo prueban, al menos, dos circunstancias. La primera es que, a medida que se logra la finalidad perseguida, es decir, la correcta utilización de las fincas rústicas, disminuye su virtualidad recaudatoria; la *intentio legis* del tributo no es crear una nueva fuente de ingresos públicos con fines estrictamente fiscales o redistributivos, sino disuadir a los titulares de propiedades o de empresas agrícolas del incumplimiento de las obligaciones inherentes a la función social de la propiedad de la tierra que la propia ley define o, dicho en términos positivos, estimular a aquéllos para que obtengan de sus propiedades los rendimientos económicos y sociales que les son legalmente exigibles. La segunda consiste, en coherencia con la anterior, en que la ley exime precisamente del pago del tributo las fincas rústicas o explotaciones agrarias que se encuentren ya "sometidas a un plan de mejora o intensificación de cultivos, tanto de carácter forzoso como voluntario, aprobado por la Administración autónoma y en fase de ejecución" (artículo 36.7).

Los recurrentes sostienen, sin embargo, que los impuestos, para merecer dicha calificación han de gravar hechos positivos, no hechos negativos, como es el caso del, a su juicio, "mal llamado impuesto sobre tierras infrutilizadas", que no grava "la percepción de una renta, sino la no producción de una renta". Con esta tesis se viene a cuestionar por tanto, no sólo la naturaleza impositiva de este nuevo tributo autonómico, sino también su licitud constitucional a la luz de lo dispuesto en el artículo 31.1 de la Constitución en relación con el principio de capacidad económica.

Por las razones antes dichas, el Tribunal no puede compartir el argumento de los recurrentes ni la conclusión de inconstitucionalidad del tributo creado por la ley andaluza. Como ya hemos señalado, es constitucionalmente admisible que el Estado, y las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias, establezcan impuestos que, sin desconocer o contradecir el principio de capacidad económica o de pago, respondan principalmente a criterios económicos o sociales orientados al cumplimiento de fines o a la satisfacción de intereses públicos que la Constitución preconiza o garantiza. Basta que dicha capacidad económica exista, como riqueza o renta real o potencial en la generalidad de los supuestos contemplados por el legislador al crear el impuesto, para que aquel principio constitucional quede a salvo.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, no resulta difícil concluir que el impuesto sobre tierras infrutilizadas no lesiona el principio de capacidad económica sólo porque recaiga sobre la

utilización insuficiente o la obtención de rendimientos inferiores al óptimo legalmente señalado para las fincas rústicas, pues este hecho de significado social y económicamente negativo —que el legislador andaluz pretende combatir o corregir, entre otras medidas, a través del instrumento fiscal— es por sí mismo revelador de la titularidad de una riqueza real o potencial o, como señala el letrado del Estado, de una renta virtual cuya dimensión mayor o menor determina la mayor o menor cuantía del impuesto. Este hecho excluye también por sí solo el pretendido carácter confiscatorio del tributo, objeción en la que los recurrentes no insisten y que, careciendo de todo fundamento, nos exime de mayores consideraciones». (FJ 13.)

Los impuestos con fines no fiscales tienen cabida en la Constitución, en palabras del propio Tribunal Constitucional «... que constitucionalmente nada cabe objetar a que, en general, a los tributos pueda asignárseles una finalidad extrafiscal y a que, ya más en particular, las Comunidades Autónomas puedan establecer impuestos con ese carácter, si bien ello ha de realizarse dentro del marco de las competencias asumidas y respetando las exigencias y principios derivados directamente de la Constitución española» (STC 186/1993, FJ 4).

La medida de la disposición final quinta del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de Medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, que prorroga la aplicación del tipo reducido del Impuesto sobre el Valor Añadido al ejercicio 2012 para las entregas de viviendas y sus anexos, evidentemente, no tiene carácter fiscal, sino que tiene por objeto estimular el consumo de determinadas viviendas «por los efectos beneficiosos que pueden ejercer sobre la actividad económica», según reza el preámbulo del real decreto-ley, cuya inconstitucionalidad se pretende. Ya en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto, de Medidas para la mejora de la calidad y cohesión del sistema nacional de salud, de contribución a la consolidación fiscal, y de elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011, cuya disposición transitoria cuarta introduce la reducción del tipo del Impuesto sobre el Valor Añadido para las viviendas, lo justifica en que «... se trata de una medida de política fiscal que incide sobre una situación concreta y que persigue obtener efectos sensibles durante el período sobre el que desplegará su vigencia, sin vocación de afectar con carácter permanente a la estructura de tipos impositivos...».

De todo ello, se desprende que las razones alegadas para considerar la infracción de los principios del sistema tributario fijados en el artículo 31.1 de la Constitución no pueden compartirse.

Segundo. Se invoca en el escrito de petición de interposición de recurso de inconstitucionalidad por los comparecientes que la aplicación del tipo reducido del Impuesto sobre el Valor Añadido a la entrega de determinadas viviendas es contraria al artículo 9.2 CE, pero no explica de qué forma.

Efectivamente, el artículo 9.2 de la Constitución española recoge la igualdad promocional que vincula a todos los poderes públicos y permite que el legislador contemple la necesidad o conveniencia de diferenciar situaciones distintas y darles un tratamiento diverso, que puede venir incluso exigido en un Estado social y democrático de Derecho. Así la igualdad material se constituye en este precepto junto con el artículo 1.1 CE en un valor superior de nuestro ordenamiento jurídico.

El Tribunal Constitucional, con ocasión de las medidas de acción positiva para la mujer, ha tenido oportunidad en diferentes sentencias de interpretar la igualdad material o real del artículo 9.2 de la Constitución. Así en la STC 109/1993 estableció:

«No puede, pues, afirmarse genéricamente que cualquier ventaja legal otorgada a la mujer sea siempre discriminatoria para el varón por el mero hecho de no hacerle partícipe de la misma (como podría al contrario serlo para la mujer la que le impusiera una privación solamente por razón del sexo). Y al contrario, la justificación de tal diferencia podría hallarse en una situación de desventaja de la mujer que se trata de compensar; en este caso, porque ello tiene lugar frente a la relación de trabajo; y sin perjuicio de que el legislador pueda extender el beneficio al varón o incluso suprimirlo sin que ello se oponga tampoco a los preceptos constitucionales invocados. No puede olvidarse, como antes se indica y reiteradamente ha afirmado este Tribunal, que por pertenecer la mujer al grupo desfavorecido, la interdicción de la discriminación implica también la adopción de medidas que tratan de asegurar la igualdad efectiva de trato y oportunidades de la mujer y del hombre (SSTC 128/1987 y 19/1989) lo cual justifica constitucionalmente preceptos como el cuestionado, destinados a remover obstáculos que impiden aquella real igualdad en el trabajo "y en la medida en que esos obstáculos puedan ser removidos efectivamente a través de ventajas o medidas de apoyo que

aseguren esa igualdad real de oportunidades y no puedan operar de hecho en perjuicio de la mujer".»

En la misma línea se manifiesta la Sentencia 28/1992, que citando la STC 216/1991 dice:

«... no puede reputarse discriminatoria y constitucionalmente prohibida —antes al contrario— la acción de favorecimiento, siquiera temporal, que aquellos poderes (públicos) emprendan en beneficio de determinados colectivos, históricamente desprotegidos y marginados, a fin de que, mediante un trato especial más favorable, vean suavizada o compensada su situación de desigualdad sustancial (FJ 5.º).»

Del escrito de solicitud de recurso parece deducirse que, en opinión de los interesados, la adopción de esta medida persigue únicamente favorecer el consumo de determinadas viviendas, pero, como ya se ha explicado, lo que busca es beneficiar la actividad económica del sector, actividad que de todos es conocido se encuentra en una mala situación afectando a un colectivo grande de personas. Además, la aplicación del tipo reducido a las viviendas sociales se halla recogida con carácter permanente en el artículo 91.Dos.1.6.º de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido y, solo de forma temporal el legislador ha optado por extenderlo a otras viviendas.

Por último, cabe afirmar que el Tribunal Constitucional es cauteloso al momento de enjuiciar los actos del legislador, señalando que «el control de constitucionalidad de las leyes debe ejercerse de forma que no imponga constricciones al poder legislativo y respete sus opciones políticas» no debiendo olvidarse el dogma básico de todo el sistema democrático, según el cual la ley es expresión de la voluntad popular, como expresamente dice el Preámbulo de la Constitución (STC 108/1986).

Tercero. Se aduce también la infracción del Derecho comunitario, en concreto el artículo 98 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de diciembre de 2006, en relación con el anexo III de la misma.

Esta resolución se ciñe al estudio de la posible vulneración de la Constitución, cuya interpretación tiene encomendada el Tribunal Constitucional, ante quien se puede interponer el recurso solicitado, no así a las normas de Derecho comunitario, que si bien son de obligado cumplimiento constituyen un ordenamiento jurídico propio y cuentan con un sistema de control por sus órganos, y en última instancia por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

En este sentido el Tribunal Constitucional ha descartado reiteradamente que la infracción del Derecho comunitario pueda servir de parámetro para el control constitucional de las normas. Es expresiva de esta doctrina la STC 28/1991 que, a través de sus fundamentos razona la cuestión:

«... es evidente que ni el Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas ni el Derecho de éstas integra, en virtud del referido artículo 96.1, el canon de constitucionalidad bajo el que hayan de examinarse las leyes del Estado español. Ningún tratado internacional recibe del artículo 96.1 de la Constitución más que la consideración de norma que, dotada de la fuerza pasiva que el precepto le otorga, forma parte del ordenamiento interno; de manera que la supuesta contradicción de los tratados por las leyes o por otras disposiciones normativas posteriores no es cuestión que afecte a la constitucionalidad de éstas y que, por tanto, deba ser resuelto por el Tribunal Constitucional (STC 49/1988, FJ 14, in fine), sino que, como puro problema de selección del Derecho aplicable al caso concreto, su resolución corresponde a los órganos judiciales en los litigios de que conozcan. En suma, la eventual infracción de la legislación comunitaria europea por leyes o normas estatales o autonómicas posteriores no convierte en litigio constitucional lo que sólo es un conflicto de normas infraconstitucionales que ha de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria». (FJ 5.)

Continúa el Tribunal Constitucional afirmando:

«Como es natural, la conclusión alcanzada no impide el uso de los medios de defensa judicial legalmente configurados —y cuya efectividad viene garantizada por el artículo 24.1 de la Constitución— para alzarse frente a aquella pretendida antinomia por parte de los candidatos afectados por la incompatibilidad establecida en el precepto aquí recurrido. Serán entonces los órganos judiciales quienes, en los procesos correspondientes, hayan de pronunciarse sobre la repetida contradicción como paso previo a la aplicación o inaplicación del artículo 211.2.d) de la LOREG, a cuyo fin dichos órganos están facultados (u obligados, según los casos) para pedir al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo

177 del Tratado CEE y preceptos concordantes de los demás tratados constitutivos, una declaración interpretativa acerca del alcance del artículo 5 del Acta Electoral Europea.

Y debe añadirse que en esa labor de los órganos judiciales ordinarios, en su caso mediatizada por el Tribunal de Justicia, ninguna intervención puede tener este Tribunal Constitucional a través de la cuestión de inconstitucionalidad que en su caso intentaran promover aquéllos, pues, tratándose de verificar únicamente la acomodación de una norma nacional a otra del Derecho comunitario europeo, la primacía de éste exige que sean sólo aquellos órganos los llamados a asegurar directamente la efectividad de tal Derecho. Así lo tiene declarado el Tribunal de Justicia de las Comunidades en su Sentencia de 9 de marzo de 1978 (asunto Sirmenthal), en la que, tras afirmar que resultaría "incompatible con las exigencias inherentes a la naturaleza misma del Derecho comunitario toda disposición de un ordenamiento jurídico nacional o toda práctica —legislativa, administrativa o judicial— que tuviera por efecto disminuir la eficacia del Derecho comunitario por el hecho de no reconocer al juez competente para aplicar este Derecho el poder de hacer, en el momento mismo de esta aplicación, todo lo necesario para descartar las disposiciones legislativas nacionales que eventualmente constituyen un obstáculo para la plena eficacia de las normas comunitarias", estima que "ese sería el caso si, en la hipótesis de contradicción entre una disposición del Derecho comunitario y una ley nacional posterior, la solución de este conflicto fuera reservada a una autoridad distinta del juez llamado a asegurar la aplicación del Derecho comunitario, investida de un poder de apreciación propio, incluso si el obstáculo que así resulta para la plena eficacia de este Derecho no fuera más que temporal"». (FJ 6.)

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

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

Fundamentos de la resolución

Único. Considerados los hechos y circunstancias expuestos y examinadas las peticiones de interposición de recurso recibidas, se ha estimado procedente no abordar en el momento presente el examen normativo solicitado y posponer dicho estudio a la fecha en que quede definitivamente fijado el texto legal, tras la tramitación y aprobación del proyecto de ley en curso, toda vez que, por un lado, la concurrencia de los presupuestos habilitantes para la utilización de la figura del real decreto-ley ha de ser objeto de examen por el Tribunal Constitucional al resolver las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas, y que, por otro, el número de enmiendas presentadas al proyecto de ley hacen previsible que el texto que finalmente se apruebe presente variaciones que pueden afectar a las alegaciones planteadas, o bien dar lugar a otras diferentes que habrán de ser asimismo examinadas por esta Institución.

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

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

Fundamentos de la resolución

Único. Han sido diversas las peticiones de interposición de recurso de inconstitucionalidad presentadas, y aunque no ofrecen argumentos que permitan abordar un estudio sobre las medidas aprobadas desde un punto de vista constitucional, hemos valorado el contenido de la citada norma con todo detenimiento. Los diferentes escrito más bien constituyen manifestaciones de descontento frente a la modificación temporal del sistema fiscal y al establecimiento de la regularización tributaria extraordinaria en el Impuesto sobre Sociedades, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el Impuesto sobre la Renta de los no Residentes.

Recientemente hemos tenido conocimiento de que el Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, ha sido impugnado ante el Tribunal Constitucional con un objeto que coincide sustancialmente con las solicitudes planteadas. En este sentido hay que tener en cuenta que la apreciación acerca de la inconstitucionalidad o no de las normas sometidas a la consideración del Defensor del Pueblo ha de ceñirse a los casos en que su actuación resulte absolutamente imprescindible, ya que, de no intervenir, no habría pronunciamiento alguno por parte de nuestro más alto tribunal sobre normas de constitucionalidad cuestionada. Por ello, tras la reunión de la Junta de Coordinación y Régimen Interior, celebrada el 27 de junio de 2012, en la que ésta conoció e informó sobre la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, se consideró procedente no hacer uso en la presente ocasión de la legitimación que me confiere el artículo 162.1 de la Constitución, al haberlo hecho ya otro sujeto con legitimación activa para su interposición.

Dicho criterio de no intervención se fundamenta en la necesaria neutralidad de la Institución y en la obligada ponderación y medida en el ejercicio de la legitimación que el Defensor del Pueblo ostenta para recurrir ante el Tribunal Constitucional leyes y disposiciones con fuerza de ley, dada la trascendencia jurídica de su empleo y la repercusión que una medida de esta naturaleza puede tener.

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

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

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

Por una parte, se cuestionaba la existencia de los presupuestos habilitantes exigidos por el artículo 86.1 de la Constitución de extraordinaria y urgente necesidad para el empleo del instrumento normativo del real decreto-ley. Por otra, se aludía a la posible infracción del artículo 81 de la Constitución, al considerar que se está dictando una norma de desarrollo del derecho fundamental a la educación, reconocido en el artículo 27 de la norma fundamental, lo que vetaría la utilización del real decreto-ley al ser materia reservada a ley orgánica. Asimismo, se alude a la posible vulneración del artículo 27.10 de la Constitución, que consagra la autonomía de las universidades, al considerar que algunos preceptos del real decreto-ley inciden en la capacidad autoorganizativa y de gestión inherente a la citada autonomía de la Universidad. Con mayor énfasis, las organizaciones sindicales firmantes de algunos de los escritos incidían en la posible vulneración de los derechos protegidos por los artículos 28 y 37 de la Constitución, en los que se reconoce el derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva. Por último, y en relación con el conjunto de la norma, se aludía a la posible vulneración del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas derivado de los artículos 148 y 149 de la Constitución, en lo que se refiere al ámbito educativo y en materia de Función Pública, sobre los que inciden los preceptos del real decreto-ley. Se acordó no interponer el recurso solicitado en razón de la fundamentación siguiente:

Fundamentos de la resolución

Único. El ejercicio de la legitimación que corresponde al Defensor del Pueblo para la interposición de recurso de inconstitucionalidad, si bien no está limitado constitucional ni legalmente como ha reconocido el propio Tribunal ya desde su Sentencia 150/1990, viene siendo utilizado por la Institución de acuerdo con diversos criterios fundamentados en la naturaleza que le es propia, en los fines que persigue su actuación, en la neutralidad política que ha de presidir todas sus decisiones y en la responsabilidad y prudencia que exige el empleo de una prerrogativa de la trascendencia que esta tiene para la defensa del orden constitucional, la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos y la seguridad jurídica.

De acuerdo con estos criterios, cuando otros sujetos que también disponen de legitimación procesal activa hacen uso de la misma y dan lugar a que el Tribunal Constitucional deba pronunciarse sobre la norma y los preceptos respecto de los cuales se ha solicitado de esta Institución la interposición de recurso, se ponderan, entre otros aspectos, la relevancia de la norma cuestionada y la identidad o proximidad de las alegaciones efectuadas con las que fundamenten las acciones ejercidas y, en razón de lo anterior, se determina la necesidad o conveniencia de personarse en los correspondientes procedimientos constitucionales desde la posición jurídica que ostenta el Defensor del Pueblo en nuestro ordenamiento constitucional.

Adicionalmente a lo anterior, es criterio mantenido por esta Institución, dentro de la libertad de acción de la que dispone para la adopción de sus decisiones, no intervenir en cuestiones relativas a la distribución constitucional y estatutaria de competencias para los que las titulares de las mismas disponen de legitimación para actuar en su propia defensa, bien a través del planteamiento del correspondiente conflicto o a través del recurso ante el Tribunal Constitucional y, en este último caso, con la posible previa utilización del mecanismo de resolución de conflictos previsto en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional.

Como se ha visto en los antecedentes, otros sujetos legitimados han decidido interponer sendos recursos de inconstitucionalidad frente al Real Decreto-ley 14/2012, en términos tales y con alcance bastante como para considerar que el pronunciamiento que finalmente se produzca resolverá las diversas cuestiones de legitimidad constitucional que se han planteado ante esta Institución. Ello hace innecesario el pronunciamiento de esta Institución sobre las solicitudes planteadas, ya que el Tribunal Constitucional habrá de dictar sentencia al respecto declarando lo que estime procedente sobre la legitimidad del real decreto-ley y su contenido sustantivo, sobre cuyos efectos, en relación con los derechos fundamentales concernidos y la calidad y suficiencia de los servicios públicos correspondientes, se mantendrá una especial vigilancia en el marco de la supervisión ordinaria del Defensor del Pueblo sobre la actuación de las administraciones públicas para garantizar su contenido esencial y la efectividad de las prestaciones inherentes a los mismos.

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

Se presentaron, por diversos colegios oficiales de médicos, organizaciones sindicales, asociaciones y un elevado número de profesionales y ciudadanos, solicitudes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la citada norma. A continuación se recogen las resoluciones adoptadas por la Institución.

I

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

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

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

Fundamentos de la resolución

Primero. Antes de entrar en el examen de la presunta inconstitucionalidad alegada por los comparecientes, es preciso analizar las referencias normativas más importantes que deben ser objeto de consideración para la resolución del presente recurso.

La Ley General de Sanidad, en desarrollo del artículo 43 de la Constitución española, determina el ámbito subjetivo del sistema sanitario y, a tal efecto, deja claramente sentado en su exposición de motivos que el texto legal pretende dar respuesta al mandato constitucional «reconociendo el derecho a obtener las prestaciones del sistema sanitario a todos los ciudadanos y a los extranjeros residentes en España», si bien, tal extensión se realizará de forma paulatina. En congruencia con esta declaración, el artículo 1.2 de este texto legal declara que «son titulares del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria todos los españoles y los ciudadanos extranjeros que tengan establecida su residencia en el territorio nacional». Por su parte, la disposición transitoria quinta de la ley determina que la extensión de la asistencia sanitaria pública se efectuará de forma progresiva, sin establecer términos o plazos temporales para hacerla efectiva.

Aun cuando no se había conseguido —y todavía es un reto pendiente— la plena gratuidad de la asistencia sanitaria pública en España, la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, consagra, en su artículo 2, el modelo de aseguramiento universal y público, especificando las prestaciones y servicios que deben ser financiadas directamente por el sistema público sanitario.

Paralelamente, el modelo de financiación de la Sanidad se ha distanciado gradualmente de la Seguridad Social, proceso que culminó con la publicación de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999, mediante la separación de las fuentes de financiación de la asistencia sanitaria canalizada a través del Instituto Nacional de Salud, con lo que se daba cumplimiento a uno de los acuerdos alcanzados en los Pactos de Toledo.

Desde el enfoque de la universalidad, la prestación de asistencia sanitaria a dispensar por el Sistema Nacional de Salud se configura como un derecho universal de todos los ciudadanos residentes en territorio nacional. No puede predicarse lo mismo respecto a la financiación enteramente pública de esta prestación y, en consecuencia, tampoco cabe hablar de la plena gratuidad para sus beneficiarios, en la medida en que, en este sistema y según información facilitada por el Ministerio de Sanidad, tiene derecho a recibir asistencia sanitaria gratuita el 99,4 por ciento de la población, que ha accedido a este derecho bien por la afiliación a la Seguridad Social (titulares y beneficiarios), o bien por el reconocimiento del derecho establecido en diversas normas (entre otras, ley de integración social de minusválidos, ley de presupuestos generales del Estado para el año 1989, para personas sin recursos económicos suficientes, y Ley 26/1990, para perceptores de pensiones no contributivas). En suma, y aun cuando se ha avanzado notablemente en la gratuidad de la asistencia sanitaria pública, lo cierto es que todavía no es plenamente efectiva, dado que un segmento de la población debe sufragar el coste de la asistencia sanitaria prestada en centros y servicios del Sistema Nacional de Salud.

En el marco de la doble perspectiva de «universalidad» y «gratuidad», el Defensor del Pueblo ha llevado a cabo no pocas actuaciones, plasmadas en recomendaciones a las administraciones públicas, en relación con la extensión del derecho a la asistencia sanitaria pública al cien por cien de la población residente en nuestro país. Estas recomendaciones guardan conexión con la necesidad de impulsar la reforma legal adecuada que permita fijar el carácter del derecho a la asistencia sanitaria como derecho público subjetivo, personal y no contributivo.

La publicación de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, cuya disposición adicional sexta «extiende el derecho al acceso a la asistencia sanitaria pública a todos los españoles residentes en territorio nacional, a los que no pudiera serles reconocido en aplicación de otras normas del ordenamiento jurídico», parecía que daba solución a una de las principales —si no la principal— asignaturas pendiente en la sanidad española, como es la existencia de varios de cientos de miles de personas residentes en España que no tienen derecho a la gratuidad de la atención sanitaria pública.

No obstante la mencionada previsión legal, en la que subyace la necesidad de superar definitivamente la dependencia del Sistema Nacional de Salud respecto del de Seguridad Social, el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, introduce el concepto de «asegurado», vinculando, en gran medida, el derecho de acceso a la asistencia sanitaria pública y gratuita al sistema contributivo de Seguridad Social, de modo que no sólo permanece, sino que se refuerza el vínculo entre ambos sistemas.

Segundo. Tal y como se apuntaba en el antecedente primero, la falta de homogeneidad en los contenidos de las solicitudes de interposición de recurso contra el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud, nos obliga a tener que estudiarlas por separado, por lo que, a efectos de mera sistemática, las analizaremos teniendo en cuenta el orden seguido en los antecedentes segundo, tercero y cuarto de la presente resolución.

Tercero. Pasando ya al examen de las 73 solicitudes recibidas mediante un impreso-tipo, la cuestión fundamental que en ellas parece plantearse es que, el artículo 1, apartados uno y tres, del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, al exigir a los extranjeros autorización de residencia para poder ostentar la condición de asegurado y limitar la atención sanitaria a los extranjeros no autorizados como residentes en España a las modalidades de urgencia y de asistencia al embarazo, parto y posparto, vulnera lo dispuesto en tratados y acuerdos internacionales ratificados por España.

El tenor literal del precepto cuestionado es el siguiente:

«Artículo 1. Modificación de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

La Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, queda modificada en los siguientes términos:

Uno. Se modifica el artículo 3, que tendrá la siguiente redacción:

“Artículo 3. De la condición de asegurado.

1. La asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud, se garantizará a aquellas personas que ostenten la condición de asegurado.

2. A estos efectos, tendrán la condición de asegurado aquellas personas que se encuentren en alguno de los siguiente supuestos:

a) Ser trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia, afiliado a la Seguridad Social y en situación de alta o asimilada a la de alta.

b) Ostentar la condición de pensionista del sistema de la Seguridad Social.

c) Ser perceptor de cualquier otra prestación periódica de la Seguridad Social, incluidas la prestación y el subsidio por desempleo.

d) Haber agotado la prestación o el subsidio por desempleo y figurar inscrito en la oficina correspondiente como demandante de empleo, no acreditando la condición de asegurado por cualquier otro título.

3. En aquellos casos en que no se cumpla ninguno de los supuestos anteriormente establecidos, las personas de nacionalidad española o de algún Estado miembro de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo y de Suiza que residan en España, y los extranjeros titulares de una autorización para residir en territorio español, podrán ostentar la condición de asegurado siempre que acrediten que no superan el límite de ingresos determinado reglamentariamente.

4. A los efectos de lo establecido en el presente artículo, tendrán la condición de beneficiarios de un asegurado, siempre que residan en España, el cónyuge o persona con análoga relación de afectividad, que deberá acreditar la inscripción oficial correspondiente, el excónyuge a cargo del asegurado, así como

los descendientes a cargo del mismo que sean menores de 26 años o que tengan una discapacidad en grado igual o superior al 65%.

5. Aquellas personas que no tengan la condición de asegurado o de beneficiario del mismo podrán obtener la prestación de asistencia sanitaria mediante el pago de la correspondiente contraprestación o cuota derivada de la suscripción de un convenio especial.”

Tres. Se añade un nuevo artículo 3 ter, que tendrá la siguiente redacción:

“Artículo 3 ter. Asistencia sanitaria en situaciones especiales.

Los extranjeros no registrados ni autorizados como residentes en España, recibirán asistencia sanitaria en las siguientes modalidades:

- a) De urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, hasta la situación de alta médica.
- b) De asistencia al embarazo, parto y posparto.

En todo caso, los extranjeros menores de dieciocho años recibirán asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.”»

Los solicitantes muestran su disconformidad con el precepto transcrito, con fundamento en que: no reconoce el derecho a la asistencia sanitaria a los extranjeros sin autorización para residir en España; excluye del sistema público sanitario a los españoles residentes en territorio nacional y mayores de 26 años, no afiliados a la Seguridad Social y en situación de alta o asimilada al alta; y «restringe el derecho de residencia de las personas comunitarias y sus familias, salvo que estén trabajando, estudiando o demuestren recursos económicos».

En relación con estas aseveraciones, es preciso matizar la primera de ellas y cuestionar las dos restantes. La matización se refiere al hecho de que los reclamantes alegan que el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, no reconoce el derecho a la asistencia sanitaria a los extranjeros sin autorización para residir en España, omitiendo que la norma impugnada (artículo 1, apartado 3) les reconoce determinadas modalidades de atención, como son las de urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, hasta la situación de alta médica, y de asistencia al embarazo, parto y posparto. En los casos de extranjeros menores de 18 años recibirán la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.

No puede compartirse, por otra parte, el criterio expuesto por los solicitantes, en el sentido de que, tras la publicación de la norma cuestionada, los españoles mayores de 26 años, residentes en España y no afiliados a la Seguridad Social, se ven desprovistos del derecho a la asistencia sanitaria que venían disfrutando en calidad de beneficiarios de un titular de este derecho. Según nuestro criterio y con pleno respeto a la opinión contraria, la argumentación parte de una interpretación de la norma que no resulta pertinente. En tal sentido y en concreto, de la dicción literal del precepto impugnado, no parece desprenderse que las mencionadas personas carezcan del derecho a la asistencia sanitaria.

En efecto, la reforma operada por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, se limita, a este respecto, a determinar las personas que tendrán la condición de beneficiarios de un asegurado, siempre que residan en España, citando entre ellos a «los descendientes a cargo del mismo que sean menores de 26 años». Ello no significa, en modo alguno, que estas personas no tienen garantizada la asistencia sanitaria al cumplir los 26 años, ya que seguirán ostentando este derecho, si bien, a través de un título distinto (en calidad de «beneficiarios», antes de la reseñada modificación, y por la vía del «límite de ingresos determinado reglamentariamente», tras la misma). En relación con ello, conviene recordar que las personas a las que se viene haciendo referencia debían convivir con el titular del derecho a la asistencia sanitaria y a sus expensas, para ostentar la condición de beneficiario de la asistencia sanitaria en el marco jurídico anterior, careciendo, por tanto, de recursos económicos suficientes, uno de los títulos reconocidos por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, para acceder a la condición de asegurado en el Sistema Nacional de Salud.

Del mismo modo, debe rechazarse la afirmación contenida en una de las solicitudes de recurso, referente a que el precepto considerado inconstitucional «restringe el derecho de residencia de las personas comunitarias y sus familias, salvo que estén trabajando, estudiando o demuestren recursos económicos». Y ello con base en las dos siguientes razones: en primer lugar, porque el precepto impugnado

regula lo concerniente al reconocimiento de la condición de asegurado en el Sistema Nacional de Salud y no los requisitos legales para residir en España; y, en segundo término, porque del tenor literal del precepto cuestionado se desprende que tanto las referidas personas, como los españoles residentes en territorio nacional y los extranjeros titulares de una autorización para residir en España podrán ostentar la condición de asegurado siempre que acrediten no superar el límite de ingresos determinados reglamentariamente. Ello con independencia, obviamente, de la posibilidad de adquirir la condición de asegurado por el resto de los títulos previstos en el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, y de lo dispuesto en los reglamentos comunitarios y de los convenios internacionales en materia de asistencia sanitaria.

Por consiguiente, el examen de constitucionalidad recabado debe circunscribirse, necesariamente, a la regulación que efectúa el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, respecto del acceso al sistema de sanidad pública por parte de personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España. Aun cuando no se invocan explícitamente los artículos 10.2 y 13.1 del texto constitucional, se sobreentiende que estos preceptos son la base para fundar la inconstitucionalidad alegada.

En cuanto a una de las líneas argumentales predicadas por los solicitantes, es menester recordar que el Tribunal Constitucional ha precisado la libertad que el artículo 13.1 de la Constitución española concede al legislador para regular el ejercicio de los derechos y libertades públicas que el título I garantiza a los extranjeros en España y los límites a los que se ve sometido en el establecimiento de diferencias respecto de los nacionales, declarando lo siguiente:

«Se plantea así, por primera vez ante este Tribunal, la posible inconstitucionalidad de una ley que niega el ejercicio de determinados derechos no a los extranjeros en general, sino a aquellos que no dispongan de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España. Este dato ha de resultar decisivo para el enjuiciamiento que debemos efectuar, ya que si bien la Constitución no distingue entre los extranjeros en función de la regularidad de su estancia o residencia en España, sí puede resultar constitucional que el legislador atienda a esa diferencia para configurar la situación jurídica de los extranjeros siempre que, al hacerlo, no vulnere preceptos o principios constitucionales (STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 2).»

En esta misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado también que:

«De todo ello no se concluye que el legislador no esté facultado ex artículo 13.1 CE para configurar las condiciones del ejercicio de determinados derechos por parte de los extranjeros, teniendo en cuenta la diversidad de estatus jurídico que existe entre los que no gozan de la condición de españoles, como ha hecho la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, en relación con los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea (añadiendo un nuevo apartado al artículo 1 de la Ley Orgánica 4/2000). En concreto, como ya se ha avanzado, el legislador puede tomar en consideración el dato de su situación legal y administrativa en España y exigir a los extranjeros la autorización de su estancia o residencia como presupuesto para el ejercicio de algunos derechos constitucionales que por su propia naturaleza hacen imprescindible el cumplimiento de los requisitos que la misma ley establece para entrar y permanecer en territorio español. Esta opción no es constitucionalmente ilegítima, como ya ha sido puesto de manifiesto por diversas decisiones de este Tribunal (STC 236/2007, FJ 4).»

Así las cosas, el Tribunal Constitucional ha establecido pautas para identificar aquellos derechos que la Constitución «proyecta universalmente», razonando que:

«Nuestra jurisprudencia ha reiterado que existen derechos del Título I que corresponden a los extranjeros por propio mandato constitucional, y no resulta posible un tratamiento desigual respecto de los españoles (STC 107/1984, FJ3). Estos derechos son los que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadanos. O dicho de otro modo, se trata de derechos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que, conforme al artículo 10.1 de nuestra Constitución es el fundamento del orden político español (SSTC 107/1984, de 23 de noviembre, FJ3; 99/1985, de 30 de septiembre, FJ2; y 130/1995, de 11 de septiembre, FJ2). También nos hemos referido a ellos, como derechos "inherentes a la dignidad de la persona humana" (STC 91/2000, de 30 de marzo, de FJ7). En esta situación se encontrarían el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, la libertad ideológica, pero también el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho instrumental a la asistencia jurídica gratuita, el derecho a la libertad y a la seguridad y el derecho a

no ser discriminado por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición y circunstancia personal o social. Todos ellos han sido reconocidos expresamente por este Tribunal como pertenecientes a las personas en cuanto tales, pero no constituyen una lista cerrada y exhaustiva (STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ3).»

En otro nivel o categoría se encontrarían los derechos que corresponden a los extranjeros en las condiciones establecidas por las normas correspondientes. Así, el Tribunal Constitucional ha expuesto:

«El artículo 13 CE autoriza al legislador a establecer "restricciones y limitaciones" a tales derechos... De nuestra jurisprudencia se deduce que este sería el régimen jurídico de derechos tales como el derecho al trabajo (STC 107/19884, de 23 de noviembre, FJ 4), el derecho a la salud (95/2000, de 10 de abril, FJ 3), el derecho a percibir una prestación de desempleo (STC 130/1995, de 11 de septiembre FJ 2) y también con matizaciones el derecho de residencia y desplazamiento en España (STC 24/2000, de 31 de enero, FJ 4).»

Desde otra óptica, y por lo que concierne al segundo de los argumentos aducidos por los reclamantes, relativo a la presunta contradicción entre el precepto impugnado y los tratados internacionales ratificados por España en materia de derechos y libertades, es preciso tener presente que el Tribunal Constitucional ha establecido que:

«... hemos explicado el significado de la interpretación a la que alude el artículo 10.2 CE señalando que «no convierte a tales tratados y acuerdos internacionales en canon autónomo de validez de las normas y actos de los poderes públicos desde la perspectiva de los derechos fundamentales. Si así fuera, sobraría la proclamación constitucional de tales derechos, bastando con que el constituyente hubiera efectuado una remisión a las Declaraciones Internacionales de Derechos Humanos o, en general, a los tratados que suscriba el Estado español sobre derechos fundamentales y libertades públicas. Por el contrario, realizada la mencionada proclamación, no puede haber duda de que la validez de las disposiciones y actos impugnados en amparo debe medirse sólo por referencia a los preceptos constitucionales que reconocen los derechos y libertades susceptibles de protección en esta clase de litigios, siendo los textos y acuerdos internacionales del artículo 10.2 una fuente interpretativa que contribuye a la mejor identificación del contenido de los derechos cuya tutela se pide a este Tribunal Constitucional (STC 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4.a).»

Finalmente, y en íntima conexión con los concretos razonamientos reflejados en la solicitud de recurso, cabe traer a colación que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión también de pronunciarse en torno a la exigencia, prevista en la Ley General de Sanidad, de residir en España, como requisito imprescindible para el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria en el Sistema Nacional de Salud, razonando al respecto que:

«En la STC 95/2000, de 10 de abril, se debatió si la demandante cumplía la condición exigida a los extranjeros por el artículo 1.2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, para poder acceder al derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria, a saber, que tengan establecida su residencia en el territorio nacional, sin discutir la constitucionalidad de tal requisito». (STC 236/2007, de 7 de noviembre FJ 4.)

Por todo ello, no puede considerarse, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional, que existan fundamentos suficientes para sostener que la disposición objeto de reproche haya incurrido en la presunta vulneración de lo dispuesto en los artículos 10.2 y 13.1 del texto constitucional.

Cuarto. Para los solicitantes de recurso que plantean su petición a través del impreso-tipo, el precepto que se cuestiona vulneraría también el artículo 43 de la Constitución española. Al igual que en apartados anteriores, tampoco en este caso se especifican las razones que fundamentan la tacha de inconstitucionalidad que se imputa al precepto cuestionado.

Entrando, pese a ello, en el análisis de la cuestión planteada, cabe comenzar señalando que el artículo 43 de la Constitución reconoce el derecho a la protección de la salud y encomienda a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. Determina también que la ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.

En consecuencia, del precepto constitucional no se infiere cuál ha de ser el concreto contenido de las medidas que han de integrar la acción protectora en el ámbito de la salud, en la medida en que remite al legislador la articulación del derecho mediante la regulación de las condiciones y términos en los que acceden los ciudadanos a las prestaciones y servicios sanitarios. Por ello, el modelo que finalmente se adopte no viene determinado en origen por el texto constitucional, sino que el legislador dispone de una amplia libertad para modular la acción protectora del sistema sanitario.

En este sentido, conviene recordar que el derecho a la protección de la salud aparece como un derecho constitucional con formulación explícita en el artículo 43. Pero, a la vez, está relegado al capítulo III del título I de la Constitución, de los principios rectores de la política social y económica, cuestión ésta de su emplazamiento en la que hemos de detenernos necesariamente.

El alcance de los llamados principios rectores de la política social y económica (artículos 39 a 52), entre los que se encuentra el precepto dedicado a la protección de la salud (artículo 43), viene regulado por la propia Constitución, en su artículo 53.3, precepto con dos incisos, el primero de los cuales indica que «el reconocimiento, el respeto, y la protección de los principios reconocidos en el capítulo III informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos». Por su parte, el segundo inciso señala que «sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen».

La primera regla que se deriva del artículo 53.3 del texto constitucional es que en el capítulo III del título III I no hay derechos subjetivos en sentido estricto; no hay derechos con la calificación de fundamentales, denominación que la propia Constitución reserva a los proclamados en otros preceptos: concretamente, en los artículos 15 a 29 de la Constitución titulados «De los derechos fundamentales y de las libertades públicas».

Esta tesis ha sido sustentada por el Tribunal Constitucional, al afirmar que:

«Los preceptos del capítulo III no son meras normas sin contenido, sino que, por lo que a los órganos judiciales se refiere, sus resoluciones habrán de estar informadas por su reconocimiento, respeto y protección, tal y como dispone el artículo 53.3 CE». (STC 154/2006, de 22 de mayo, FJ 8.)

De otra parte, es preciso tener presente que los principios rectores a los que se viene haciendo referencia no se limitan a comprometer al poder público para la consecución de un resultado fáctico, sino que le imponen un deber concreto, y en el caso que nos ocupa sería el de adoptar cierta legislación para hacer efectivo el derecho a la protección de la salud. Fiel expresión de ello es que el Tribunal Constitucional ha especificado que:

«... el contenido del mandato del artículo 43 CE reside en la obligación de los poderes públicos de organizar la salud pública y de "tutelarla a través de las medidas, las prestaciones y los servicios sanitarios"». (STC 95/2000, de 10 de abril, FJ3.)

Tal y como ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional, en el marco del amplísimo margen de libertad de que dispone el legislador para modular la acción protectora del sistema sanitario, las circunstancias económicas y sociales adquieren una especial relevancia. Así, sobre los condicionantes económicos de los derechos sociales, y más en concreto respecto del modelo de la Seguridad Social, el mencionado Tribunal ha señalado que:

«El artículo 41 de la Constitución española impone a los poderes públicos la obligación de establecer —o mantener— un sistema protector que se corresponda con las características técnicas de los mecanismos de cobertura propios de un sistema de Seguridad Social. En otros términos, el referido precepto consagra en forma de garantía institucional un régimen público cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo un núcleo o reducto indisponible por el legislador, de tal suerte que ha de ser preservado en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Salvada esta indisponible limitación, el derecho que los ciudadanos puedan ostentar en materia de Seguridad Social es un derecho de estricta configuración legal, disponiendo el legislador de libertad para modular la acción protectora del sistema, en atención a circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquél». (STC 37/1994, de 10 de febrero, FJ 3.)

En esta misma línea, y en cuanto al sistema sanitario, el alto tribunal ha precisado que:

«... la sostenibilidad del sistema sanitario público impone a los poderes públicos la necesidad de adoptar medidas de racionalización del gasto sanitario, necesarias en una situación caracterizada por una exigente reducción del gasto público, de manera que las Administraciones Públicas competentes tienen la obligación de distribuir equitativamente los recursos públicos disponibles y favorecer un uso racional de este sistema». (ATC 96/2011, de 21 de junio, FJ 6.)

Del propio contenido de las solicitudes se infiere, por tanto, la imposibilidad de fundamentar jurídicamente el recurso solicitado, por cuanto la inconstitucionalidad de un precepto no puede derivarse, en principio, de lo que no regula, sino de lo que regula, pudiendo apreciarse que una omisión incurre en inconstitucionalidad únicamente cuando el texto constitucional impone al legislador el establecimiento de una determinada medida. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha declarado que la inconstitucionalidad por omisión «solo existe cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace» (SSTC 24/1982, de 13 de mayo, FJ 3, y 74/1987, de 25 de mayo, FJ 4), de forma que «la inconstitucionalidad de una norma por omisión solo puede entenderse producida cuando es la propia Constitución la que impone al legislador la necesidad de integrar su texto en aspectos no contemplados por ella» (STC 317/1994, de 28 de noviembre, FJ 4). El Tribunal Constitucional añade además, en específica referencia a los derechos de idéntico contenido al que ahora nos ocupa, que «la naturaleza de los principios rectores de la política social y económica que recoge el capítulo III del título I de nuestra Constitución hace improbable que una norma legal cualquiera pueda ser considerada inconstitucional por omisión, esto es, por no atender, aisladamente considerado, el mandato a los poderes públicos y en especial al legislador, en el que cada uno de esos principios por lo general se concreta» (STC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 4).

De la doctrina transcrita, se infiere la imposibilidad de atender a los razonamientos contenidos en la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad desde la perspectiva analizada, ya que del artículo 43 de la Constitución no se deriva ningún mandato al legislador para que adopte una medida en el sentido contemplado en dicha solicitud.

En efecto, en uso de la amplia libertad de decisión de la que está revestido, el legislador se ha decantado por una determinada opción que no es compartida por los solicitantes, pero no debe confundirse el hecho de que puedan existir hipotéticamente otras fórmulas para prestar el servicio encomendado —tales como las implícitamente propuestas en las solicitudes— con una supuesta vulneración del referido derecho.

Quinto. Se alega asimismo por los solicitantes que el precepto cuestionado vulnera el principio de igualdad consagrado en el texto constitucional, citando al respecto los artículos 9.2 y 14 de la norma suprema, pero no se razonan en las solicitudes los motivos que llevan a sostener la vulneración alegada.

En un intento de aproximación a los posibles razonamientos que pueden presidir la impugnación efectuada, es preciso partir del hecho de que la regulación de la condición de asegurado que efectúa el artículo 1, apartado uno, del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, no distingue entre personas de nacionalidad española y extranjeras con autorización para residir en territorio español, dado que estas últimas (siempre) que acrediten alguno de los títulos requeridos legalmente, consiguen la citada condición con los mismos requisitos y consecuencias jurídicas que los ciudadanos de nacionalidad española.

De otra parte, es preciso tener presente que el Tribunal Constitucional ha resumido los rasgos esenciales de su doctrina sobre el artículo 14 del texto constitucional en la forma siguiente:

«a) No toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del artículo 14 de la Constitución, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia de situaciones que puedan considerarse iguales y que carecen de una justificación objetiva y razonable.

b) El principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales los supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional.

c) 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 afectados.

d) Por último, para que la diferencia resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que en ella se persigue sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de modo que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador supone un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos». (SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 9.º, y 177/1993, de 31 de mayo, FJ 2.º)

Expuesta la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el principio de igualdad consagrado en el artículo 14 del texto constitucional, es preciso advertir, en primer término, que los interesados no señalan el *tertium comparationis* imprescindible para ponderar si la vulneración denunciada ha podido, o no, producirse.

Para reparar tal omisión, cabría entender que, de modo implícito, se está sugiriendo que la supuesta discriminación tendría lugar al establecerse una desigualdad de tratamiento injustificado para acceder a la condición de asegurado en el Sistema Nacional de Salud entre los extranjeros sin autorización de residencia en España y los españoles y extranjeros autorizados a residir en territorio nacional.

De ser ello así, y a la luz de la reseñada doctrina del Tribunal Constitucional, no puede compartirse el criterio sustentado por los solicitantes del recurso. En efecto, en la solicitud que se analiza se toman como términos de comparación, para entender vulnerado el principio de igualdad, situaciones muy distintas, como son las de aquellas personas sin autorización de residencia en España y aquellas otras que residen legalmente en el país. Por consiguiente, al tratarse de realidades no comparables, el legislador está autorizado para extraer consecuencias jurídicas distintas de dichas situaciones diferentes.

Sexto. Finalmente, y como se señalaba en el antecedente tercero de esta resolución, tanto la solicitud formulada por una asociación para la defensa del paciente, como la planteada por una ciudadana particular que solicitaba la interposición de recurso contra «los recientes reales decretos aprobados por el Gobierno de España en materia de educación y sanidad», hacen una alusión genérica pero sin efectuar mención alguna al texto legal que reputan inconstitucional (cabe entender que se refieren al Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril), ni citar el precepto o preceptos de la norma cuestionada que presuntamente vulnerarían algún artículo de la Constitución española. Esta circunstancia, así como la ausencia de todo razonamiento sobre los motivos que sustentarían la supuesta inconstitucionalidad del real decreto-ley objeto de reproche, imposibilita, como ya ha quedado dicho, el análisis de las solicitudes formuladas.

A lo anteriormente expuesto, cabe añadir que el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

«Hay que comenzar rechazando las afirmaciones generales... para concluir, sin más razonamiento, que la ley es inconstitucional. El juicio sobre el alcance de las bases tiene una naturaleza eminentemente jurídica, lo que impide descalificaciones globales imprecisas, exigiendo, por el contrario, la fundamentación concreta de por qué en cada caso se debe entender vulnerado el bloque de la constitucionalidad». (STC 132/1989, de 18 de julio, FJ 23.º)

Séptimo. Como se señala en el antecedente cuarto de la presente resolución, la solicitud planteada por las organizaciones sindicales viene a coincidir en sus alegaciones con las recogidas en el impreso-tipo, por lo que cabe reproducir, en relación con esta solicitud, los mismos argumentos utilizados anteriormente para contradecir los reproches de inconstitucionalidad referidos a la presunta vulneración de los artículos 14 y 43 de la Constitución española.

En cuanto a la petición formulada por (...) —que coincide en alguno de sus planteamientos con la solicitud de otra ciudadana particular— ya se ha especificado que el núcleo sustancial de la argumentación que se recoge en dicha solicitud de recurso de inconstitucionalidad se refiere sustancialmente a las medidas que el decreto-ley introduce en relación con el personal sanitario al servicio de instituciones públicas. Señalan que, en la exposición de motivos de la disposición objeto de reproche, nada se dice sobre algunas de las materias que se regulan en el contenido dispositivo de la norma cuestionada, lo que supone omitir uno de los presupuestos que exige el artículo 86.1 de la Constitución española para la utilización de la vía del decreto-ley, conforme ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional.

En concreto, se dice en la solicitud: «nos referimos a la materia que regula la disposición adicional decimosexta, sobre la integración del personal funcionario al servicio de instituciones sanitarias públicas; la disposición transitoria tercera, sobre personal de cupo y zona, y la disposición denegatoria única, sobre derogación del artículo 115.1 de la Ley de la Seguridad Social, que se refiere a una nueva regulación del régimen funcional de los médicos titulares de los servicios sanitarios locales».

Todas estas cuestiones, como ha quedado dicho, por versar sobre materias que afectan al personal sanitario al servicio de instituciones públicas, son objeto de análisis en una resolución específica distinta de la presente.

Finalmente, y por lo que se refiere a las alegaciones formuladas por la mencionada plataforma cívica, referidas a la imposibilidad de poner en práctica las medidas sustitutivas para la atención a inmigrantes sin permiso de trabajo/residencia, a través de convenios entre las administraciones públicas y las ONG, es preciso subrayar que esta materia ha de ser objeto del correspondiente desarrollo normativo reglamentario, por lo que habrá de estarse a lo que dispongan las normas que previsiblemente se publicarán al respecto.

A tal fin, el Defensor del Pueblo efectuará las correspondientes actuaciones a fin de llevar a cabo un seguimiento de la aplicación práctica de dichas normas reglamentarias, con el objeto de que sean respetados los derechos de todos los extranjeros residentes en España.

II

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

Fundamentos de la resolución

Único. Como se ha puesto de manifiesto en los antecedentes, la fundamentación de la solicitud de recurso frente a la nueva disposición adicional décima de la Ley 16/2003 se basa en lo que la interesada define como «exceso autorregulatorio», en razón del cual la creación del Registro Estatal de Profesionales Sanitarios implicaría una intromisión inconstitucional en la intimidad personal de los profesionales sanitarios afectados, al no ser precisa la recopilación de los datos previstos en tal registro para las finalidades a las que este registro sirve.

La disposición adicional décima de la Ley 16/2003, que incorpora el artículo 9 del Real Decreto-ley 16/2012, alude a la finalidad de facilitar la adecuada planificación de las necesidades de profesionales sanitarios del Estado y de coordinar las políticas de recursos humanos en el ámbito del Sistema Nacional de Salud. Junto a estas finalidades, concretadas en el precepto, hay que tener en cuenta también las mencionadas en el preámbulo de la norma en el que se menciona la dificultad de gestión de un colectivo complejo, compuesto por más de 600.000 trabajadores distribuidos en 17 servicios de salud, regulados por una normativa heterogénea y pertenecientes a categorías profesionales diversas con criterios retributivos y de gestión también diferenciados. Por unas y otras razones, se dice que «la necesidad de crear un Registro Estatal de Profesionales Sanitarios» se basa en que se trata de una herramienta imprescindible para garantizar la información a la población y a las instituciones de la situación de los profesionales desde los diferentes aspectos que configuran la práctica profesional. Se alude, asimismo, que los ya existentes registros autonómicos y colegiales «no son suficientes para garantizar la necesaria planificación y control de los recursos humanos con los que cuenta el sistema sanitario».

A juicio de esta Institución, estas razones, y otras que cabe deducir del conjunto de medidas previstas en el real decreto-ley como es posibilitar una conexión con los registros autonómicos en tiempo real que permitirá que los datos de especial necesidad estén disponibles de modo inmediato para fines diversos, que abarcan desde la adecuada planificación de las necesidades de especialistas en conexión con las ofertas anuales de plazas en formación hasta la constancia inmediata de la resolución de expedientes disciplinarios, son suficientes para justificar la limitación del derecho previsto en el artículo 18 de la Constitución a los profesionales sanitarios cuyos datos se introduzcan en el registro estatal. Pero, además, la nueva disposición adicional décima establece una serie de cautelas tendentes a lograr el necesario equilibrio entre el sacrificio parcial de un derecho fundamental para la salvaguardia de otro tan relevante como es el derecho a la protección de la salud.

Así, en esta nueva disposición adicional décima, se prevé la plena aplicabilidad al Registro Estatal de Profesionales Sanitarios de lo dispuesto en la ya citada Ley Orgánica 15/1999, encomendando al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad la adopción de las medidas de seguridad técnicas y organizativas

necesarias, velando en particular por que no quepa el acceso indiscriminado a los datos obrantes en este registro que no tengan carácter público, esto es, los diferentes al nombre, titulación, especialidad, lugar de ejercicio, categoría y función profesional, y los relativos a las fechas de obtención y revalidación de cada uno de ellos.

No parece necesario hacer mención a la copiosísima y pacífica jurisprudencia constitucional en la que se considera legítima la limitación de cualquier derecho fundamental para la protección de otro derecho, bien o valor constitucional siempre y cuando esa limitación esté debidamente justificada y prevista en términos de razonabilidad y proporcionalidad. Entiende esta Institución, con pleno respeto a cualquier opinión discrepante, que estos requisitos exigidos por nuestra doctrina constitucional se cumplen plenamente en el presente caso, por lo que no se considera procedente atender la solicitud de interposición de recurso.

III

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

Se acordó no interponer el recurso solicitado en razón de la fundamentación siguiente:

Fundamentos de la resolución

Único. El ejercicio de la legitimación que corresponde al Defensor del Pueblo para la interposición de recurso de inconstitucionalidad, si bien no está limitado constitucional ni legalmente —como ha reconocido el propio Tribunal ya desde su Sentencia 150/1990—, viene siendo utilizado por la Institución, de acuerdo con diversos criterios fundamentados en la naturaleza que le es propia, en los fines que persigue su actuación, en la neutralidad política que ha de presidir todas sus decisiones y en la responsabilidad y prudencia que exige el empleo de una prerrogativa de la trascendencia que esta tiene para la defensa del orden constitucional, la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos y la seguridad jurídica.

De acuerdo con estos criterios, cuando otros sujetos que también disponen de legitimación procesal activa hacen uso de la misma y dan lugar a que el Tribunal Constitucional deba pronunciarse sobre la norma y los preceptos respecto de los cuales se ha solicitado de esta Institución la interposición de recurso, se ponderan, entre otros aspectos, la relevancia de la norma cuestionada y la identidad o proximidad de las alegaciones efectuadas con las que fundamenten las acciones ejercidas y, en razón de lo anterior, se determina la necesidad o conveniencia de personarse en los correspondientes procedimientos constitucionales desde la posición jurídica que ostenta el Defensor del Pueblo en nuestro ordenamiento constitucional.

Adicionalmente a lo anterior es criterio mantenido por esta Institución, dentro de la libertad de acción de la que dispone para la adopción de sus decisiones, no intervenir en cuestiones relativas a la distribución constitucional y estatutaria de competencias para los que las titulares de las mismas disponen de legitimación para actuar en su propia defensa, bien a través del planteamiento del correspondiente conflicto o a través del recurso ante el Tribunal Constitucional y, en este último caso, con la posible previa utilización del mecanismo de resolución de conflictos previsto en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional.

Como se ha visto en los antecedentes otros sujetos legitimados han acordado interponer recurso de inconstitucionalidad frente al Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, en términos tales y con alcance bastante como para considerar que el pronunciamiento que finalmente se produzca resolverá las diversas cuestiones de legitimidad constitucional que se han planteado ante esta Institución. Ello hace innecesario el pronunciamiento de esta Institución sobre las solicitudes planteadas ya que el Tribunal Constitucional habrá de dictar sentencia al respecto declarando lo que estime procedente sobre la legitimidad del real decreto-ley y su contenido sustantivo, sobre cuyos efectos, en relación con los derechos fundamentales concernidos y la calidad y suficiencia de los servicios públicos correspondientes, se mantendrá una especial vigilancia en el marco de la supervisión ordinaria del Defensor del Pueblo sobre la actuación de las administraciones públicas para garantizar su contenido esencial y la efectividad de las prestaciones inherentes a los mismos.

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

El Defensor del Pueblo de Navarra; una plataforma de representantes de personas con discapacidad, diversos sindicatos representativos de varios sectores profesionales, así como sindicatos generales, colegios oficiales de médicos, asociaciones y un elevado número de profesionales y ciudadanos se dirigieron a esta Institución para solicitar la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la citada norma. A continuación se recogen las resoluciones adoptadas por la Institución.

I

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

Se fundó la resolución denegatoria en las consideraciones que a continuación se transcriben, procediéndose en paralelo a la formulación de varias recomendaciones que se explicitan en otro apartado de este informe.

Fundamentos de la resolución

Primero. Aunque sea brevemente, antes de entrar en el análisis de las alegaciones expuestas, parece necesario situar en su contexto normativo y temporal el real decreto-ley aquí examinado. Es notoria la grave afectación que la crisis económica que se desencadena a nivel internacional a partir de 2008 tiene para la economía española y para el empleo. Entre otras consecuencias derivadas de esta crisis, o provocadas por ella, está el cambio en el modelo de relaciones laborales hasta ese momento vigente y paralelamente las modificaciones intensas que se están produciendo en el régimen jurídico del empleo público.

De la reforma del modelo laboral dan buena cuenta la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social, y la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, que trae causa del Real Decreto-ley 3/2011, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.

En el ámbito del empleo público, cuyo régimen vigente se estableció poco antes del estallido de la crisis a través de la Ley 7/2007, de 12 de abril, también se han adoptado decisiones normativas diversas cuya finalidad declarada ha venido siendo el control del gasto público y la contención del déficit. Así, a través del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, se adoptan diversas disposiciones para reducir la masa salarial del sector público en un 5 por ciento en términos anuales, lo que conllevó una disminución de las retribuciones de los empleados públicos equivalente y según ciertos criterios de progresividad, dejando sin efecto el acuerdo alcanzado entre Gobierno y Sindicatos para la Función Pública para el período 2010-2012. Al propio tiempo, las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado han impuesto la congelación de las retribuciones del personal al servicio del sector público y la práctica paralización de las ofertas de empleo en este ámbito, entre otras medidas restrictivas.

En este contexto se sitúa el Real Decreto-ley 20/2012 aquí examinado, en el que se adoptan las restricciones a las que se ha venido haciendo referencia y que implican, en líneas generales, una minoración adicional de las retribuciones en el año 2012 mediante la suspensión de la paga extraordinaria o equivalente de diciembre, una reducción significativa de los derechos hasta ahora vigentes en materia de permisos, licencias y vacaciones, y un incremento de las obligaciones laborales del personal afectado al establecerse una jornada semanal mínima de 37 horas y media de trabajo efectivo. Todo ello, ha de insistirse aquí, con similar finalidad y a través del mismo vehículo normativo mediante el que se adoptaron previsiones de naturaleza similar en los últimos tiempos y tras las últimas elecciones generales cuestionadas en cuanto al fondo y la forma ante el Tribunal Constitucional y otros tribunales, cuyos pronunciamientos al respecto no puede dejar de tomar en consideración la institución del Defensor del Pueblo para la adopción de la resolución pertinente sobre las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad recibidas.

Segundo. Comenzando por la alegación más general, relativa a la concurrencia del presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad para la legítima utilización del vehículo normativo del decreto-ley, debe tomarse en consideración, como antes se ha dicho, la reciente doctrina del Tribunal Constitucional en referencia a instrumentos normativos de este carácter cuya adecuación constitucional ha sido examinada por dicho tribunal con ocasión de cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en fechas recientes. Así, por ejemplo, en el Auto 179/2011 (FJ 6) con doctrina que se reitera en el reciente Auto 8/2012, de 13 de enero, se afirma lo siguiente:

«[...] por lo que se refiere a las dudas del órgano judicial relativas al pretendido carácter no imprevisible o sobrevenido de la situación económica a la que el Real Decreto-ley 8/2010 trata de dar respuesta, baste señalar que, al margen de que nada impide, claro está, que una determinada situación extraordinaria que se hubiera producido en el pasado pueda volver a presentarse, demandando de nuevo —incluso con mayor motivo— una respuesta urgente mediante las medidas que se aprecien como necesarias, como ha señalado este Tribunal en diversas ocasiones la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación, pues “lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren” (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6; y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8, por todas), que es justamente lo que resulta acreditado en este caso.

En consecuencia, que la gravísima situación económica en general y de las finanzas públicas en particular pudiera haberse previsto de alguna manera por la Unión Europea desde unos meses antes, o que el Gobierno pudiera haber adoptado ya medidas al respecto cuando remitió a las Cortes los Presupuestos Generales del Estado para 2010, constituyen hipótesis que, aun cuando fueren ciertas, no tienen por qué afectar a la constatación de la existencia unos meses más tarde de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que legitima la adopción de medidas urgentes para hacer frente a la misma, como las contenidas en el artículo 1 del Real Decreto-ley 8/2010.

En fin, cabe señalar que tampoco concurren razones para dudar de la existencia de la necesaria conexión exigida por nuestra doctrina entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad del déficit público definida y las medidas que el Real Decreto-ley 8/2010 adopta para afrontarla, en particular la reducción de la masa salarial del sector público en un 5 por 100 en términos anuales, máxime desde la perspectiva que nos otorga en estos momentos el conocimiento de la evolución de la situación, en España y en otros países de la Unión Europea, dado el tiempo transcurrido desde la aprobación del Real Decreto-ley 8/2010.

En suma, por lo expuesto, hemos de rechazar que el Real Decreto-ley 8/2010 haya excedido los límites impuestos por el artículo 86.1 CE en lo que se refiere al requisito del presupuesto habilitante.»

A juicio de esta Institución, la doctrina antes transcrita resulta aplicable al presente caso en tanto en cuanto la situación económica y las obligaciones internacionales del Estado respecto a la contención del déficit y la restricción del gasto no sólo se mantenían en los términos que justificaron la aprobación del Real Decreto-ley 8/2010, sino que se habían agravado cuando el Gobierno decidió utilizar la facultad extraordinaria que le concede el artículo 86 de la Constitución para emplear otra vez esta figura.

Ello no obsta para llamar la atención respecto al riesgo que representa el uso inmoderado de esta facultad excepcional de legislar, que no siendo cuestionable en un momento dado, puede llegar a serlo en otro posterior y más aún si los contenidos materiales de estas normas no se ciñen estrictamente a aquellos ámbitos en los que la urgencia y la necesidad son patentes. Y recuérdese, que el Tribunal Constitucional puede «en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como caso de extraordinaria y urgente necesidad» (SSTC 29/1982 y 111/1983), lo que conduciría a la inconstitucionalidad de las medidas cuya urgencia no estuviera justificada a juicio del Tribunal aunque así lo hubiera considerado el Gobierno al hacer uso de su facultad.

Por lo que respecta al límite material de la legislación de urgencia, hay que recordar también lo que en el fundamento jurídico 7 del Auto 85/2011 del Tribunal Constitucional se dice al respecto:

«En relación con el límite material que para la figura del decreto-ley resulta de la prohibición de "afectar... a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I CE" que es el concernido en este caso, este Tribunal ha rechazado una interpretación expansiva del mismo, pues se "sustenta en una idea tan restrictiva del decreto-ley que lleva en su seno al vaciamiento de la figura y la hace inservible para regular con mayor o menor incidencia cualquier aspecto concerniente a las materias incluidas en el Título I de la Constitución sin más base interpretativa que el otorgamiento al verbo 'afectar' de un contenido literal amplísimo", lo que conduciría «a la inutilidad absoluta del decreto-ley, pues es difícil imaginar alguno cuyo contenido no afectase a algún derecho comprendido en el Título I» CE (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8).

Frente a esta interpretación, una reiterada doctrina constitucional ha venido manteniendo en la interpretación de los límites materiales del decreto-ley una posición equilibrada que evite las concepciones extremas, de modo que la cláusula restrictiva del artículo 86.1 CE ("no podrán afectar") debe ser entendida de modo que no reduzca a la nada el decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución "del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual" (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5). De conformidad con este criterio hermenéutico, lo que le está vedado al decreto-ley, por el juego del límite material ahora examinado, es la regulación del "régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I CE» o que «se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos"(STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8), de modo que, de aquél límite se infiere o concluye, que el decreto-ley "no puede alterar ni el régimen general ni los elementos esenciales" de los derechos, deberes y libertades del Título I CE (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 7; 137/2003, de 3 de julio, FJ 6; 108/2004, de 30 de junio, FJ 7; 189/2005, de 7 de julio, FJ 7, por todas). Asimismo, hemos declarado también que al interpretar el límite del artículo 86.1 CE este Tribunal no debe atender al modo cómo se manifiesta el principio de reserva de ley en una determinada materia, sino más bien al examen de si ha existido "afectación" por el decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el Título I CE. Lo que exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho, deber o libertad afectado en cada caso e incluso su colocación en el texto constitucional y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate (SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 2; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 8; 137/2003, de 3 de julio, FJ 6; 108/2004, de 30 de junio, FJ 7; 189/2005, de 7 de julio, FJ 7; y 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 8).»

Como se ha visto, la eventual afectación por parte del real decreto-ley aquí examinado de los derechos y libertades de los ciudadanos proclamados en el Título I de la Constitución habrá de contrastarse caso por caso mediante el análisis del contenido material de la norma cotejándolo con la configuración constitucional del derecho, deber o libertad de que en cada caso se trate, sin que se puedan tomar en consideración alegaciones genéricas que no especifiquen cuáles son los derechos supuestamente afectados y cuáles los términos del real decreto-ley en los que se produce tal afectación. Así las cosas, habrá de ser en los siguientes fundamentos en los que se examine desde el punto de vista indicado la legitimidad constitucional del real decreto-ley en relación con los derechos y libertades concretos analizados en cada caso.

Tercero. En este caso, como ya ocurrió en el caso tratado en el auto antes citado, se estima afectados por los preceptos legales del título I del Real Decreto-ley 20/2012, el derecho a la negociación colectiva (artículo 37.1 CE), que forma parte del contenido del derecho a la libertad sindical (artículo 28.1 CE). Dijo al respecto entonces el Tribunal:

«... como hemos señalado en la STC 210/1990, en un supuesto que, en cuanto a la identificación de los derechos afectados, presenta evidentes similitudes con el que ahora nos ocupa, el derecho específico a tener en cuenta dada la duda de constitucional suscitada, referida al alcance y valor normativo del convenio colectivo, es el artículo 37.1 CE que reconoce el derecho a la negociación colectiva. Sólo si se reconociera la "afectación" en los términos constitucionales del artículo 86.1 CE de ese derecho podría llegar a plantearse si además ello supone una "afectación" al derecho a la libertad sindical, toda vez que la alegada "afectación" de aquel es presupuesto para poder considerar la posible "afectación" de este (FJ 2).

El derecho a la negociación colectiva se reconoce en el artículo 37.1 CE, precepto ubicado en la sección segunda, que lleva por rúbrica "De los derechos y deberes de los ciudadanos"; del capítulo II, intitulado "Derechos y libertades", del título primero de la Constitución, que tiene por

denominación "De los derechos y deberes fundamentales". Dispone aquel precepto que "[L]a ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios". No obstante el doble mandato que el tenor del artículo 37.1 CE dirige a la ley de garantizar el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios colectivos, este Tribunal ha declarado que esa facultad que poseen los representantes de los trabajadores y empresarios (artículo 37.1 CE) de regular sus intereses recíprocos mediante la negociación colectiva "es una facultad no derivada de la ley, sino propia que encuentra expresión jurídica en el texto constitucional", así como que la fuerza vinculante de los convenios "emana de la Constitución, que garantiza con carácter vinculante los convenios, al tiempo que ordena garantizarla de manera imperativa al legislador ordinario" (STC 58/1985, de 30 de abril, FJ 3).»

Entiende esta Institución que los preceptos de la norma aquí examinada —ya sea la suspensión de la paga extraordinaria o la del cumplimiento de los convenios, acuerdos o pactos— no afectan al contenido esencial del derecho constitucional a la negociación colectiva ni cuestionan la intangibilidad o inalterabilidad de esta. Conviene recordar que en el caso tratado por el auto antes parcialmente transcrito se modificaba lo pactado en el convenio colectivo vigente de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, y el propio órgano jurisdiccional que planteó la cuestión de inconstitucionalidad que dio lugar al pronunciamiento contenido en dicho Auto aceptaba en su planteamiento que el convenio colectivo pudiera ser modificado durante su vigencia por otro convenio y asimismo su suspensión, modificación e incluso supresión, durante su vigencia, mediante ley, cuando concurren circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad.

Al respecto, el Tribunal en el fundamento jurídico 8 del Auto 85/2011 decía literalmente lo siguiente:

«Los preceptos legales cuestionados, en la redacción que les ha dado el artículo 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, no regulan el régimen general del derecho a la negociación colectiva reconocido en el artículo 37.1 CE, ni nada disponen sobre la fuerza vinculante de los convenios colectivos en general, ni, en particular, sobre los directamente por aquellos concernidos, que mantienen la fuerza vinculante propia de este tipo de fuente, derivada de su posición en el sistema de fuentes.

Para el órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad, sin embargo, los preceptos cuestionados "afectan" al derecho a la negociación colectiva en la medida en que afectan a la intangibilidad del convenio colectivo que es elemento o contenido esencial de aquel derecho. Abstracción hecha de que la intangibilidad o inalterabilidad no puede identificarse, ni, en consecuencia, confundirse, como se hace en el Auto de planteamiento de la cuestión, con la fuerza vinculante del convenio colectivo, lo cierto es que, como ya ha tenido ocasión de declarar este Tribunal, del artículo 37.1 CE no emana ni deriva la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso aunque se trate de una norma sobrevenida (STC 210/1990, de 20 de diciembre, FF JJ 2 y 3), insistiendo el Tribunal en el contexto de esta declaración, en que, en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no sólo a la ley formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario (ibídem, en el mismo sentido, SSTC 177/1988, de 10 de octubre, FJ 4; 171/1989, de 19 de octubre, FJ 2; 92/1994, de 21 de marzo, FJ 2, y 62/2001, de 1 de marzo, FJ 3; ATC 34/2005, de 31 de enero, FJ 5).

Así pues, los preceptos legales cuestionados no suponen una "afectación" en el sentido constitucional del término, del derecho a la negociación colectiva reconocido en el artículo 37.1 CE, en cuanto ni regulan el régimen general de dicho derecho, ni la intangibilidad del convenio colectivo se configura como uno de sus elementos esenciales, por lo que no han franqueado el límite material que al decreto-ley le impone el artículo 86.1 CE de no afectar a los derechos, deberes y libertades del Título I CE.»

La doctrina expuesta es aplicable, entiende esta Institución, al presente caso en el que causas de interés general y circunstancias excepcionales justifican que se suspenda o modifique el contenido de acuerdos y convenios en aquellos aspectos en los que su aplicación haría inviable el logro de las finalidades previstas de contención del déficit y reducción del gasto público.

Cuarto. En lo que se refiere al supuesto carácter expropiatorio y la consiguiente vulneración del artículo 33.3 de la Constitución deben efectuarse algunas consideraciones. En general, la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional lleva a desechar la alegación por cuanto, como ha venido reiterando desde la ya lejana Sentencia 99/1987:

«... en el campo de la relación funcionarial, el funcionario adquiere y tiene derechos subjetivos que la ley ha de respetar [...] pero una cosa es o son esos derechos y otra la pretensión de que aparezcan como inmodificables en su contenido concreto. El funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso..., porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria (artículo 103.3 CE).»

El Tribunal Constitucional pone de manifiesto, por tanto, que en el ámbito de las expectativas de derecho, en contraposición con los derechos adquiridos, hay que atender a lo que la legislación establezca en cada momento, puesto que para los empleados públicos su patrimonio jurídico se integra exclusivamente por los derechos que le reconozca el estatuto aplicable en cada momento, sin que del mismo se deriven expectativas de que en el futuro se mantenga inalterable tal régimen jurídico.

Más en concreto y en referencia a los recortes retributivos —como el que aquí subyace en la suspensión de la paga extraordinaria de diciembre de este año— dice el Tribunal en su Auto 184/2011:

«Igualmente por remisión a lo ya decidido en el citado ATC 179/2011, de 13 de septiembre, procede descartar la duda de constitucionalidad planteada en cuanto a la pretendida vulneración del artículo 33 CE en cuanto que el Real Decreto-ley 8/2010 recortaría derechos económicos adquiridos de los funcionarios públicos reconocidos para toda la anualidad presupuestaria por la Ley 26/2009 de Presupuestos Generales del Estado para 2010. En efecto, como ya señalamos en el ATC 179/2011, FJ 7.c), "tal argumento carece de fundamento, por cuanto la reducción de retribuciones impuesta por el artículo 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, mediante la modificación de los artículos 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, lo es con efectos de 1 de junio de 2010 respecto de las retribuciones vigentes a 31 de mayo de 2010, esto es, afecta a derechos económicos aún no devengados por corresponder a mensualidades en las que aún no se ha prestado el servicio público y, en consecuencia, no se encuentran incorporados al patrimonio del funcionario, por lo que no cabe hablar de derechos adquiridos de los que los funcionarios hayan sido privados sin indemnización (artículo 33.3 CE), ni de una regulación que afecta retroactivamente a derechos ya nacidos".»

No puede dejar de observarse, como hacen algunos de los escritos recibidos, que el real decreto-ley aquí examinado se publicó en el BOE correspondiente al día 14 de julio de 2012, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, lo que plantea alguna duda respecto a si en esa fecha alguno de los derechos económicos afectados eran tales por haberse ya consolidado, o si eran meras expectativas no susceptibles de ser tomadas aquí en consideración. Las pagas extraordinarias, como afirma una reiterada doctrina jurisprudencial (por todas, Sentencia de 21 de abril de 2010 de la Sala de lo Social, Sección Primera, del Tribunal Supremo) «constituyen una manifestación del llamado salario diferido, se devengan día a día, aunque su vencimiento tiene lugar en determinados meses del año, y su importe debe equipararse al salario regularmente percibido por el trabajador, salvo que por norma convencional de carácter prioritario se establezcan exclusiones, o bien, importes específicos». La indudable naturaleza salarial de las pagas o gratificaciones extraordinarias, tanto en el ámbito del Derecho laboral (artículo 31 ET) como en el ámbito de la Función Pública (artículo 22 del Estatuto Básico del Empleado Público), han llevado a concluir a la jurisprudencia, como ya se ha mencionado, que responden al trabajo efectivamente realizado durante el período al que las mismas hagan referencia, ya sea este anual o semestral, en razón de lo que puede variar el período de cómputo pero que no altera la naturaleza propia de estas pagas o gratificaciones extraordinarias.

En el presente caso, el artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2012, si bien con carácter excepcional, suprime la paga extraordinaria correspondiente al mes de diciembre para el personal del sector público, decisión normativa que entra en vigor el día 15 de julio de 2012 cuando, ya sea en cómputo semestral o anual, el personal afectado había prestado parte de los servicios que retribuye dicha paga. Como antes se ha visto, el Tribunal Constitucional no aceptó la alegación relativa al carácter expropiatorio de alguno de los preceptos del Real Decreto-ley 8/2010, que imponían reducciones retributivas para este personal, sobre la base de que tales reducciones afectaban a retribuciones futuras y no a las ya devengadas en razón del período de tiempo trabajado, distinguiendo así lo que eran derechos adquiridos del personal y lo que eran meras expectativas, para concluir que respecto de las segundas y por su propia naturaleza no era admisible la alegación sobre el carácter expropiatorio de la medida.

La aplicación de esta misma doctrina al presente caso podría apuntar hacia una solución diversa de la entonces alcanzada si se entendiera que al menos una parte de la paga o gratificación extraordinaria suprimida correspondía a un período de trabajo que la hubiera ya devengado. Sin embargo, no resulta necesario en el presente caso entrar en el examen detallado de este aspecto ya que el Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 27 de septiembre de 2012, aprobó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 2 del real decreto-ley aquí analizado, además de otros preceptos de la norma, si bien estos últimos por razones estrictamente competenciales.

Al respecto, debe recordarse que desde el comienzo de sus actividades y sin perjuicio de su libertad de acción en cada supuesto planteado, el Defensor del Pueblo, de acuerdo con la Junta de Coordinación y Régimen Interior, ha venido manteniendo el criterio general de no ejercitar la legitimación que le confiere el artículo 162.1.a) de la Constitución española, el artículo 32.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, y el artículo 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, cuando la acción sea iniciada [por] cualquiera de los restantes sujetos legitimados para ello. Este criterio, al margen de evidentes razones de economía procesal, tiene relación directa con la preservación de la neutralidad política que debe caracterizar la actuación del Defensor del Pueblo. El rango constitucional de la Institución, su carácter de comisionado parlamentario y la autoridad moral de la que gozan sus resoluciones, parecen aconsejar la inhibición del Defensor del Pueblo, en cualquier pugna procesal en la que su intervención no resulte imprescindible para cumplir adecuadamente su misión de garantizar los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos.

De acuerdo con ello, si como consecuencia de haberse iniciado la acción por cualquier otro sujeto legitimado, el Tribunal Constitucional va a pronunciarse sobre las cuestiones sometidas a la consideración del Defensor del Pueblo como ocurre en el presente caso, se estima conveniente reservar su presencia en este tipo de procesos para aquellos supuestos en los que, de no intervenir, no habría pronunciamiento alguno sobre normas de constitucionalidad cuestionada.

Quinto. Las reservas a las que se ha hecho referencia en el apartado anterior sobre la medida prevista de supresión de la paga extraordinaria de diciembre podrían matizarse al tomar en consideración la previsión contenida en el número 4 del artículo 2, a tenor de la cual las cantidades derivadas de la supresión de la paga extraordinaria y de las pagas adicionales de complemento específico, o pagas adicionales equivalentes, habrán de destinarse en ejercicios futuros a realizar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación.

Se trataría entonces no tanto de una supresión cuanto de una suspensión de la retribución diferida que es de por sí la paga extraordinaria, al preverse su ulterior ingreso en los planes de pensiones o contratos de seguro a que acaba de hacerse referencia. Sin embargo, la inconcreción del precepto no permite deducir si las cantidades a ingresar serán las correspondientes a la paga extraordinaria de cada afectado por su supresión o si, más genéricamente, lo previsto es destinar la cuantía global ahorrada con la supresión a esas aportaciones, aunque sin correspondencia con las detracciones realizadas a cada empleado público.

Si esta última interpretación del precepto es la correcta, no quedan despejadas las dudas antes referidas ni cabe excluir tampoco taxativamente que la previsión examinada suponga una restricción o limitación de derechos con carácter retroactivo de incierta compatibilidad con el artículo 9.3 de la Constitución. Además, pueden plantearse problemas en relación con el principio de igualdad dado que no todos los empleados públicos, ni siquiera todos los funcionarios públicos, son titulares de esos fondos de pensiones o contratos de seguro colectivo en los que en algún momento compensar la pérdida económica que supone la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de este año 2012.

A todo ello hay que añadir que la previsión de la norma está sometida —sin mayores concreciones— «a lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera», y que se aplicará cuando proceda «en los términos y con el alcance que se determine en las correspondientes leyes de presupuestos». Como resulta de todo punto evidente, los aspectos hasta aquí reseñados ponen de manifiesto la fragilidad, la debilidad y la inconcreción de esta incierta garantía en relación con la certeza inmediata de la pérdida de la paga extraordinaria o equivalente del personal al servicio del sector público.

Por la razón expuesta en el fundamento anterior, esta Institución no efectúa pronunciamiento alguno sobre la constitucionalidad del precepto a la espera de que el Tribunal Constitucional resuelva el recurso planteado al respecto. Sin embargo, no puede dejar de mencionarse el numerosísimo volumen de escritos remitidos a esta Institución, coincidentes todos ellos en cuestionar la legitimidad de la medida y la incertidumbre de la garantía previstas en el real decreto-ley, que exigen la puesta en marcha de actuaciones en el marco competencial propio del Defensor del Pueblo para dar respuesta a los mismos.

En razón de ello, se ha considerado procedente dar traslado de cuanto antecede a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas recomendando la interpretación de las previsiones del real decreto-ley de manera que se restrinja su aplicación a la cuantía no devengada de la paga extraordinaria referida al momento de su publicación e instando, asimismo, la concreción del destino de las cantidades derivadas de la supresión de la misma y la habilitación de fórmulas adicionales a las previstas de manera que puedan beneficiarse de ellas la totalidad de los empleados públicos afectados por la supresión de la paga.

Estas recomendaciones se formulan sin perjuicio de la posibilidad de reconsiderar la idoneidad de la medida prevista en el Real Decreto ley para los fines que la justifican, introduciendo modificaciones en su texto para adecuarlo a las consideraciones antes realizadas.

Sexto. Como se señaló [en] el último de los antecedentes de esta resolución, muy tardíamente, a pocas fechas del vencimiento del plazo legal (tres días laborables), varias organizaciones sindicales de ámbito estatal y una plataforma constituida por numerosos sindicatos agrupados precisamente para mostrar su desacuerdo con diversos contenidos del Real Decreto-ley 20/2012, han presentado escritos planteando diversas alegaciones a favor de la interposición del recurso que sólo someramente pueden tomarse en consideración por la carencia de tiempo para su examen riguroso y preciso.

Algunas de las alegaciones de estos últimos escritos tienen una fundamentación común con las ya examinadas en los anteriores fundamentos por lo que ha de remitirse respecto de las mismas a lo ya dicho hasta aquí para dar ocasión en el breve plazo del que se ha dispuesto al análisis de otras aún no tomadas en consideración y que inciden particularmente en el ámbito propio de actividad de los sindicatos, concretamente las relativas al artículo 7 y la disposición adicional segunda; al artículo 10; y al artículo 13.1 del Real Decreto-ley.

El artículo 7 del Real Decreto-ley añade un segundo párrafo al artículo 32 del Estatuto Básico del Empleado Público en el que, excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, se habilita a los órganos de gobierno de las administraciones públicas para suspender o modificar el cumplimiento de convenios colectivos o acuerdos ya firmados en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público.

Entienden los sindicatos solicitantes de recurso, además de las habituales razones relativas a la libertad sindical y a la fuerza vinculante de los convenios, que lo realmente importante en este aspecto no es que la ley pueda alterar el contenido de un convenio, cosa que no discuten, sino que a través de este precepto se autoriza de manera permanente e indefinida a los órganos de gobierno de las administraciones públicas a suspender o modificar lo establecido en un convenio colectivo o pacto que afecte al personal laboral, facultad esta que se le atribuye de forma unilateral y que se configura de manera amplísima.

Es de observar, sin embargo, que el texto incorporado al Estatuto Básico del Empleado Público por el mencionado artículo 7 es reproducción literal del apartado 10 del artículo 38 del mismo estatuto referido a los funcionarios públicos. Es evidente que con esta adición al Estatuto se pretende someter al mismo régimen a funcionarios y personal laboral aplicando el mismo criterio para la suspensión o modificación del cumplimiento de pactos y acuerdos ya firmados. Esta línea normativa —entiende esta Institución— es coherente con la progresiva aproximación del régimen jurídico de las distintas categorías de empleados públicos para los que el empleador es común (una Administración Pública en términos generales) y comunes son también los criterios para el acceso al empleo que han de basarse en los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. La posición de las distintas administraciones públicas a la hora de ofertar empleo y seleccionar al personal son diferentes de las que ostentan los empleadores privados, entre otras muchas razones porque el proceso de formación de la voluntad de las administraciones

públicas no es libre sino que está reglado y el fin último al que sirven es, en todo caso, el interés general y no el interés particular que motiva al empresario privado.

Además de lo anterior, esta Institución no comparte el criterio expresado por los solicitantes de recurso en el sentido de que la facultad otorgada a los órganos de gobierno de las administraciones públicas es omnímoda e incondicional. Partiendo de la premisa de que el precepto «garantiza el cumplimiento de los pactos y acuerdos», excepciona tal cumplimiento cuando se dé «causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas», causa esta cuya existencia se concreta en la disposición adicional segunda del real decreto-ley «cuando las administraciones públicas deban adoptar medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico-financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público». Es verdad que en la misma disposición adicional se describe la concurrencia de esta causa grave de interés público como una cláusula abierta («entre otras», dice la norma) que habilita la aplicación de la excepción en otras situaciones posibles que no concreta. Sin embargo, la descripción efectuada ha de servir de parámetro para valorar si otras circunstancias diferentes pueden dar lugar al incumplimiento o suspensión de pactos o acuerdos ya firmados, circunstancias que han de recoger en su seno tintes de la gravedad fáctica que incorpora la descripción plasmada en la norma.

Por otra parte, la todavía reciente modificación constitucional del artículo 135 contribuye a justificar el precepto. Si existe una obligación constitucional de cumplir con los objetivos o principios de estabilidad presupuestaria y de contención del déficit público, y si los gastos de personal suponen una partida presupuestaria considerable, parece razonable que las situaciones que exijan la realización de planes de ajuste o de reequilibrio de las cuentas públicas no choquen con el obstáculo insalvable de pactos o acuerdos que impliquen cargas financieras o presupuestarias asumibles cuando tales pactos o acuerdos se firmaron, e inasumibles en otras circunstancias económicas diferentes.

Ciertamente, la fuerza vinculante de los convenios y pactos se ve afectada y la posición negociadora de los sindicatos limitada, teniendo en cuenta, además, que la modificación o suspensión no requiere la negociación previa entre las administraciones y los representantes de los trabajadores. A pesar de ello, esta Institución entiende que razones de interés público general justifican la norma cuestionada sin perder de vista que, en último término, si se considera que la suspensión o modificación del cumplimiento de pactos y acuerdos no responde en algún caso a ese interés general cabe la impugnación ante los órganos jurisdiccionales que decidirán respecto de la legitimidad de la decisión adoptada.

Séptimo. Se discute también la previsión contenida en el artículo 10 del real decreto-ley sobre reducción de créditos y permisos sindicales. Este precepto determina que en el ámbito de las administraciones públicas y organismos, entidades, universidades, fundaciones y sociedades dependientes de la misma, todos aquellos derechos sindicales que bajo este título específico o bajo cualquier otra denominación se contemplen en acuerdos y convenios para el personal funcionario, estatutario y laboral, relativos a tiempo retribuido para realizar funciones sindicales y de representación, nombramiento de delegados sindicales, así como los relativos a dispensas totales de asistencia al trabajo y demás derechos sindicales, habrán de ajustarse, a partir de la entrada en vigor del real decreto-ley a los términos estrictos establecidos en el Estatuto de los Trabajadores, en la Ley Orgánica de Libertad Sindical y en el Estatuto Básico del Empleado Público, quedando sin efectos los acuerdos, pactos o convenios que hayan podido suscribirse y que excedan de dicho contenido. Entienden los sindicatos reclamantes que tal precepto infringe el artículo 86.1 de la Constitución, es contrario al derecho a la libertad sindical del artículo 28.1 y, asimismo, vulnera el artículo 81 de la norma suprema al afectar a contenidos propios de ley orgánica que están vedados a un real decreto-ley.

En relación con esta última alegación se sostiene que de facto supone una modificación de lo previsto en la Ley Orgánica de Libertad Sindical. El artículo 10 de la ley citada establece que las secciones sindicales que puedan constituir los afiliados a los sindicatos estarán representadas por los delegados sindicales elegidos por y entre sus afiliados, estableciendo el derecho a unos medios sindicales mínimos en las empresas o centros de trabajo que ocupan a más de 250 trabajadores, sin perjuicio de que las secciones sindicales se constituyan de conformidad con lo establecido en los estatutos de cada organización sindical con independencia de que concurra o no aquella circunstancia. Respecto al crédito horario, la ley orgánica establece también unos mínimos con referencia a los establecidos para los miembros del Comité de Empresa y órganos de representación de las administraciones públicas en el Estatuto de los Trabajadores y en el Estatuto Básico del Empleado Público, siempre a salvo de lo que se pudiera establecer por convenio colectivo. Es decir, en toda esta normativa se garantiza la existencia y el

reconocimiento de unos medios mínimos para la acción sindical que pueden ampliarse en función de lo que se acuerde mediante la negociación colectiva.

Es aquí donde incide decisivamente la norma cuestionada puesto que declara la cesación de efectos de todos los pactos, acuerdos y convenios colectivos que en materia de estos derechos sindicales hayan podido suscribirse y que excedan de esos contenidos mínimos a los que se ha hecho referencia anteriormente.

Al respecto ha de decirse que, si bien es evidente la incidencia de la norma sobre la situación actual, derivada del resultado de la negociación colectiva habida hasta ahora al amparo de la autorización legal para mejorar las garantías mínimas previstas en ella, lo cierto es que el real decreto-ley no modifica ni deroga lo previsto en la Ley Orgánica de Libertad Sindical, ni en el Estatuto Básico del Empleado Público, ni en el Estatuto de los Trabajadores, ni altera las garantías que estas normas proporcionan a la acción sindical, sino que revierte la situación preexistente al punto de partida en razón de la actual situación económica y de la obligación de las administraciones públicas de limitar su déficit y contribuir a la estabilidad presupuestaria. En este sentido y para el futuro, la norma remite a las Mesas Generales de Negociación, como órgano idóneo para ello, la eventual mejora de las determinaciones legales mínimas que puedan llegar a acordarse a partir de la nueva situación.

A juicio de esta Institución, no sería admisible desde el punto de vista constitucional que el real decreto-ley alterase las previsiones de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, bien fuera variando los mínimos garantizados por ella o bien eliminando la posibilidad de su mejora a través de la negociación colectiva. Pero la norma no hace ninguna de las dos cosas, sino que se limita a, como en otros supuestos ya tratados en esta resolución, a modificar o suspender la eficacia de convenios, pactos y acuerdos suscritos hasta ahora al darse la situación de alteración sustancial de las circunstancias económicas que excepcionalmente justifica la adopción de medidas de este carácter.

Octavo. Se cuestiona también la creación del Registro de Órganos de Representación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas que lleva a cabo el artículo 13 del real decreto-ley, y en particular la obligación de inscripción o anotación en este registro de los miembros de las secciones sindicales. Entienden los solicitantes de recurso que del tenor literal del precepto se deriva la obligación de identificar a los miembros de las secciones sindicales haciendo pública su afiliación, lo que implica hacer pública asimismo su ideología, lo que sería contrario a la libertad ideológica proclamada por el artículo 16.2 de la Constitución en el que se garantiza que nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencia.

En apoyo de este criterio, se hace referencia a la doctrina constitucional a tenor de la cual «la revelación de la afiliación sindical es, por tanto, un derecho personal y exclusivo del trabajador, que están obligados a respetar tanto el empresario como los propios órganos sindicales», conclusión esta que se alcanza tras afirmar taxativamente el Tribunal que la afiliación sindical está protegida por el artículo 16.2 de la Constitución y que la declaración de la misma implica una declaración sobre la ideología del afiliado (STC 292/1993).

Sin embargo, la redacción literal del precepto no lleva a esta Institución a concluir que el alcance de la obligación establecida en el mismo sea incompatible con el ya citado artículo 16.2 de la Constitución y con la doctrina constitucional que lo interpreta en relación con la afiliación sindical. El precepto dice que en el Registro de Órganos de Representación del Personal «serán objeto de inscripción o anotación, al menos, los actos adoptados en su ámbito que afecten a la creación, modificación o supresión de órganos de representación del personal funcionario, estatutario o laboral, la creación o modificación de secciones sindicales, los miembros de dichos órganos y delegados sindicales». En el número 2 del mismo artículo 13, que crea este registro para el personal al servicio de la Administración General del Estado y de sus organismos, agencias, universidades y entidades dependientes, ubicándolo en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se detallan los actos objeto de inscripción o anotación en este registro, los cuales incluyen en el apartado a) del número 3 del precepto los actos que afecten a la «creación, modificación y supresión de órganos de representación del personal funcionario, estatutario o laboral»; en el b) el número e identidad de los miembros de los citados órganos, y en el c) ya referido a las secciones sindicales la «creación, modificación o supresión» de estas, así como «número e identidad de los correspondientes delegados». De aquí parece deducirse que en el registro no se exige la inscripción o anotación de los afiliados integrantes de las secciones sindicales de cada organización sino únicamente la de los delegados.

Pero con independencia de lo anterior, lo realmente trascendente es que la creación y gestión de este registro en cada una de las administraciones públicas se somete expresamente a la normativa vigente en materia de protección de datos, en la que se advierte, en el número 2 del artículo 7.º de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, que «sólo con el consentimiento expreso y por escrito del afectado podrán ser objeto de tratamiento los datos de carácter personal que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias», advirtiéndose a continuación que la cesión de estos datos en los ficheros mantenidos por los Sindicatos «precisará siempre el previo consentimiento del afectado».

Con esta salvaguardia, y con independencia de la interpretación que se dé al contenido y alcance del precepto, no resulta posible apreciar la vulneración del artículo 16.2 de la Constitución por cuanto la cesión o comunicación de datos personales de afiliación sindical al registro requerirá el previo consentimiento del afectado aun cuando tales datos figuren en los ficheros mantenidos por los Sindicatos, y se hubieran incluido en los mismos sin el consentimiento expreso y por escrito del titular de los mismos.

II

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

Fundamentos de la resolución

Primero. Para facilitar el examen de las cuestiones aquí planteadas conviene comenzar situando la reforma en su contexto. Como ya se ha indicado, la norma introduce varias modificaciones en el artículo 2 del Real Decreto 1369/2006, en el que se establecen los requisitos para poder beneficiarse del programa de la denominada renta activa de inserción. A tenor de dichas modificaciones el texto del precepto queda redactado en los siguientes términos:

- a) Ser mayor de 45 años.
- b) Ser demandante de empleo inscrito ininterrumpidamente como desempleado en la oficina de empleo durante 12 o más meses. A estos efectos, se considerará interrumpida la demanda de empleo por haber trabajado un período acumulado de 90 o más días en los 365 anteriores a la fecha de solicitud de incorporación al programa.

Durante la inscripción como demandante de empleo a que se refiere el párrafo anterior deberá buscarse activamente empleo, sin haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales u otras para incrementar la ocupabilidad. La salida al extranjero, por cualquier motivo o duración, interrumpe la inscripción como demandante de empleo a estos efectos.

En los supuestos en que se interrumpa la demanda de empleo, se exigirá un período de 12 meses ininterrumpido desde la nueva inscripción.

- c) Haber extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo y/o el subsidio por desempleo de nivel asistencial establecidos en el título tercero del texto refundido de la Ley General

de la Seguridad Social, salvo cuando la extinción se hubiera producido por imposición de sanción, y no tener derecho a la protección por dicha contingencia.

Este requisito no se exigirá en los supuestos previstos en las letras b) y c) del apartado 2 de este artículo.

d) Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

«A estos efectos, aunque el solicitante carezca de rentas, en los términos anteriormente establecidos, si tiene cónyuge y/o hijos menores de 26 años, o mayores incapacitados o menores acogidos, únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

Se computará como renta el importe de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las Comunidades Autónomas.

Se considerarán rentas las recogidas en el artículo 215.3.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

2. Asimismo, podrán ser beneficiarios del programa los trabajadores desempleados menores de 65 años que, a la fecha de solicitud de incorporación, reúnan los requisitos previstos en alguno de los párrafos siguientes:

a) Acreditar una minusvalía en grado igual o superior al 33 por 100, o tener reconocida una incapacidad que suponga una disminución en su capacidad laboral del porcentaje anteriormente indicado, siempre que se reúnan los requisitos exigidos en el apartado 1, excepto el recogido en el párrafo a).

b) Ser trabajador emigrante que, tras haber retornado del extranjero en los 12 meses anteriores a la solicitud, hubiera trabajado, como mínimo, seis meses en el extranjero desde su última salida de España y esté inscrito como demandante de empleo, siempre que se reúnan los requisitos exigidos en el apartado 1, excepto el recogido en el párrafo b).

c) Tener acreditada por la Administración competente la condición de víctima de violencia de género o doméstica, salvo cuando conviva con el agresor, y estar inscrita como demandante de empleo, siempre que se reúnan los requisitos exigidos en el apartado 1, excepto los recogidos en los párrafos a) y b).

A los efectos de este programa, la violencia doméstica contemplada en el artículo 173 del Código Penal queda limitada a la ejercida sobre el cónyuge o persona ligada por análoga relación de afectividad o sobre los hijos o los padres.

3. Los beneficiarios de pensiones de invalidez no contributiva podrán ser incorporados al programa si reúnen, en el momento de la solicitud, los requisitos exigidos en este artículo, excepto el establecido en el apartado 1.d) por la percepción de la pensión, siempre que se acredite que dejarán de percibirla, a través de una certificación de la Administración competente sobre la suspensión de la pensión a partir de la fecha en que se inicie el devengo de la renta activa de inserción.

4. Los trabajadores, además de reunir los requisitos exigidos en los apartados anteriores de este artículo, deben cumplir los dos siguientes:

a) No haber sido beneficiario de la renta activa de inserción en los 365 días naturales anteriores a la fecha de solicitud del derecho a la admisión al programa, salvo en el caso de los que acrediten un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento o la condición de víctima de violencia de género o doméstica.

b) No haber sido beneficiario de tres derechos al programa de renta activa de inserción anteriores aunque no se hubieran disfrutado por el período de duración máxima de la renta.»

Como justificación para esta reforma, la exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2012, señala lo que sigue:

«Por otra parte, se modifica el régimen de acceso a la renta activa de inserción (RAI) para reforzar su vinculación con el empleo y garantizar una mayor efectividad en la utilización de los recursos públicos. Se exige para el acceso a la Renta Activa de Inserción que previamente se haya agotado la prestación contributiva o el subsidio por desempleo para aquellas personas que tienen más de 45 años y son parados de larga duración y que durante el período de inscripción ininterrumpida como demandante de empleo (1 año mínimo) no se haya rechazado ninguna oferta de empleo adecuada, ni se haya negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales».

Debe apuntarse también que la reforma, por más que afecta a una norma reglamentaria, se efectúa por real decreto-ley, posibilidad no vedada en nuestro derecho, como ha recordado el Tribunal Constitucional en diversas sentencias (por todas, véase STC 332/2005, FJ 7). No obstante, la disposición final séptima de la propia norma, bajo la rúbrica «Modificación de disposiciones reglamentarias» indica que:

«Las determinaciones incluidas en normas reglamentarias que son objeto de modificación por este real decreto-ley podrán ser modificadas en el futuro por normas del rango reglamentario correspondiente a la norma en que figuran.»

Segundo. Entrando ya en el análisis de la primera de las cuestiones suscitadas, debe examinarse si, como mantienen los solicitantes de recurso, la norma implica una lesión del derecho constitucional a la libertad de circulación, consagrado en el artículo 19 de la Constitución. Dicho derecho incluye el de «entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca».

Los interesados mantienen que el inciso final de la nueva redacción dada a la letra c) del apartado primero del artículo 2 vulnera este derecho a la libre entrada y salida de España, puesto que convierte en extraordinariamente gravosa esta posibilidad, al aparejar a la misma una consecuencia claramente desfavorable en términos muy categóricos; esto es, sin tomar en consideración la duración de la salida y las circunstancias de todo orden que puedan justificarla.

Ciertamente la redacción del precepto analizado resulta terminante, y como luego se verá, puede afirmarse que hasta innecesariamente alarmante, aunque el objeto de nuestro análisis debe centrarse en apreciar si la norma en cuestión plantea problemas reales de inconstitucionalidad.

En primer lugar, ha de precisarse que esta previsión no afecta al colectivo de personas que estén ya percibiendo la renta activa de inserción, sino solo a aquellos que pretendan acceder a la misma. Estas personas deben ser demandantes de empleo y encontrarse en tal situación de forma ininterrumpida desde al menos doce meses antes de la fecha en que formulen su solicitud de incorporación al programa. Por virtud de su condición de demandantes de empleo estas personas asumen una serie de obligaciones, previstas en el artículo 231.1 de texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio. Entre dichas obligaciones se encuentran las de cumplir con un compromiso de actividad, buscar activamente empleo, renovar la demanda de empleo en las fechas que se establezcan, comparecer, previo requerimiento de la entidad gestora, los servicios públicos de empleo o las agencias de colocación que desarrollen actividades de colaboración con aquellas, y participar en las acciones de mejora de la ocupabilidad que se le señalen y que resulten acordes con su itinerario de inserción. El conjunto de estas exigencias requiere de manera necesaria encontrarse en territorio nacional, puesto que hacen que el demandante de empleo deba, por un lado, buscar trabajo (no debe olvidarse que un demandante de empleo es aquella persona que puede y además quiere trabajar) y, además, se encuentre a disposición de las entidades gestoras y demás organismos competentes. Desde esta premisa no parece que el establecimiento de una exigencia de permanencia en el territorio nacional deba considerarse como desproporcionado o contrario a los preceptos constitucionales.

Dicho esto, resulta también cierto que los términos exactos en los que se expresa la norma resultan, como se ha dicho, muy categóricos. En el criterio de esta Institución una interpretación maximalista de tales términos, que condujera de forma automática a interrumpir la inscripción como demandante de empleo de cualquier persona que abandonara en cualquier supuesto el territorio nacional —sin establecer una conexión de consecuencia entre dicha salida y la desatención de las obligaciones que conlleva la condición de demandante de empleo— resultaría irrazonable y podría ser vulneradora de los derechos fundamentales.

Por esta razón, se ha procedido a examinar los criterios que la Administración ha fijado para apreciar cuándo se ha producido un traslado al extranjero. Requerida información al Servicio Público de Empleo

Estatual, este ha facilitado las «Instrucciones provisionales para la aplicación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en aspectos relativos a la protección por desempleo». En la Instrucción sexta puede leerse lo que sigue:

«Respecto al requisito de ser demandante de empleo inscrito ininterrumpidamente como desempleado en la oficina de empleo durante 12 o más meses, previos a la solicitud de la RAI, se aplicarán las Instrucciones para la aplicación del Programa RAI de 5/12/2006... y, además, se verificará que el desempleado durante ese período [...]:

C) No se ha trasladado al extranjero.

La salida al extranjero por cualquier motivo y duración durante los doce meses previos a la solicitud de la RAI, implicará la interrupción de la demanda de empleo, debiendo, por lo tanto, exigirse un nuevo período de inscripción ininterrumpida.

Por tanto, si en el momento de la solicitud, se detectase que se ha producido una salida a cualquier país extranjero en esos doce meses de inscripción previa, se considerará incumplido este requisito y se procederá a denegar la renta activa de inserción... salvo que el solicitante acredite que la salida ha estado motivada por alguna de las siguientes causas:

- a) Búsqueda o realización de trabajo.
- b) Perfeccionamiento profesional.
- c) Cooperación internacional.
- d) Matrimonio o nacimiento de hijo.
- e) Fallecimiento o enfermedad grave del cónyuge o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad.
- f) Cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público y personal.

En estos supuestos, siempre que la estancia en el extranjero haya sido inferior a 90 días, en los casos previstos en las letras a), b) y c), o igual o inferior a 15 días naturales en el resto, se dará por no interrumpida la inscripción y se considerará cumplido el requisito, procediéndose a aprobar la solicitud o estimar la reclamación previa en el caso de que se haya resuelto la denegación de la RAI [...].

El requisito establecido en esta letra c) solo se refiere al requisito de acceso al programa RAI, por lo que los traslados al extranjero de los trabajadores admitidos al Programa y beneficiarios de la RAI se les seguirá aplicando lo establecido en el apartado 1.h) en el apartado 3.d) y en el apartado 4.d), todos del artículo 10 del Real Decreto 1369/2006, y en las instrucciones dadas para su aplicación. Considerando causa de baja temporal en el Programa, el traslado al extranjero para la búsqueda o realización de trabajo o perfeccionamiento profesional, o cooperación internacional por un período inferior a seis meses, con posibilidad de reanudar la percepción de la RAI si se solicita la reincorporación al programa en los 15 días hábiles siguientes al retorno.»

A la vista de la concreta regulación adoptada, y en tanto la misma se mantenga en iguales o similares términos, no parece que la previsión introducida en la letra c) del párrafo primero del artículo 2 del Real Decreto 1369/2006 contraría la Constitución, por lo que no resulta necesario hacer uso, respecto a este punto, de la legitimación para acudir ante el Tribunal Constitucional en vía de recurso de la que goza el Defensor del Pueblo.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Institución entiende que una Instrucción no es el cauce adecuado para establecer los derechos obligaciones de los ciudadanos, por lo que, atendiendo a la necesidad de garantizar la seguridad jurídica, ha formulado una recomendación a la Secretaría de Estado de Empleo para que se determine en el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, en qué supuestos se considera que se ha producido la salida del extranjero y, de contrario, qué salidas al extranjero no implican la interrupción de la inscripción de los interesados como demandantes de empleo. Asimismo se ha recomendado que estas cuestiones se detallen de manera clara y completa en las correspondientes guías para los ciudadanos y los usuarios de la renta activa de inserción.

Tercero. La segunda de las cuestiones planteadas es la discrepancia con no aplicación —que se considera igualmente inconstitucional— al colectivo de personas discapacitadas de la excepción prevista

a favor de otros colectivos respecto del requisito de haber extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo así como, en su caso, el subsidio de desempleo de nivel asistencial para poder acceder al programa de renta activa de inserción. Aunque el solicitante de recurso que plantea esta cuestión no realiza una exposición sobre los preceptos constitucionales que pudieran verse infringidos, cabe pensar que la inconstitucionalidad que mantiene se habría producido al no haber extendido a los discapacitados la exención que sí se ha establecido a favor de otros colectivos. El término sobre el que se sustentaría tal equiparación debe estar en que los tres colectivos figuran aludidos en el texto del precepto, concretamente en su párrafo segundo, como merecedores de un trato más favorable, que deriva de su consideración como colectivos con especiales dificultades para su inserción o permanencia en el mercado laboral. Sin embargo, en la modificación que se viene analizando, al introducir un nuevo requisito se exceptiona de la necesidad de cumplir con el mismo únicamente a dos (emigrantes retornados y víctimas de violencia de género o de violencia doméstica) y no a los tres colectivos contemplados.

En última instancia, la objeción planteada por el solicitante de recurso puede reconducirse a la eventual existencia de una modalidad de discriminación por indiferenciación, vulneradora de las obligaciones que para los poderes públicos se establecen en el artículo 49 de la Constitución. Dicho en otros términos, que se habría producido una discriminación constitucionalmente relevante, al someter al colectivo de personas discapacitadas a las mismas exigencias que al común de los ciudadanos en lugar de encuadrarlo entre los colectivos para los que se dispone un trato más favorable.

Pues bien, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre esta materia es muy clara cuando niega virtualidad a esta categoría, como puede comprobarse en el extracto transcrito a continuación:

«Es doctrina reiterada y constante de este Tribunal que el derecho a la igualdad del artículo 14 de la Constitución no consagra un derecho a la desigualdad de trato (STC 114/1995, de 6 de julio, F 4), ni ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, por lo que no existe “ningún derecho subjetivo al trato normativo desigual” (STC 16/1994, de 20 de enero, F 5), siendo ajena al ámbito de este precepto constitucional la llamada “discriminación por indiferenciación” (STC 308/1994, de 21 de noviembre, F 5). En definitiva, “el principio de igualdad no puede fundamentar un reproche de discriminación por indiferenciación” (STC 164/1995, de 13 de noviembre, F 7)». (STC 231/2005, FJ 5.)

Como puede observarse por el examen del contenido de la norma anterior a su modificación, aunque ciertamente el artículo 2 del Real Decreto 1369/2006 alude a los tres colectivos citados, nunca les ha dado en este ámbito un tratamiento uniforme. De hecho, las exenciones a los requisitos generales se disponían de forma específica para cada uno de los colectivos. En el caso de los discapacitados, más concretamente de las personas con una discapacidad en grado igual o superior al 33 por 100 o de las personas con una incapacidad reconocida que suponga una disminución igual o superior al mencionado porcentaje, la norma exceptionaba únicamente el primero de los requisitos, el de ser mayor de 45 años pero no los demás. La reforma efectuada a través del Real Decreto-ley 20/2012 ha seguido el mismo criterio y ha considerado que la exención del requisito de tener extinguida la percepción de la prestación o subsidio de desempleo —o lo que es lo mismo haber mantenido con anterioridad al acceso a la renta activa de inserción una relación laboral— no debe extenderse a los discapacitados. Esta posibilidad encuentra su amparo en la libertad del legislador para establecer los supuestos de aplicación de una norma, siempre que no contraríe previsiones constitucionales.

Salvado el plano de la constitucionalidad, esta Institución entiende que la especial dificultad de acceso al empleo que puede padecer una buena parte del colectivo de personas con discapacidad aconseja una regulación más favorable sobre los requisitos a exigir a este colectivo o, al menos, a determinados grupos de personas encuadradas en el mismo. Por tal motivo, se ha efectuado una recomendación a la Secretaría de Estado de Empleo con el objeto de que extienda a las personas discapacitadas la exención del requisito contemplado en la letra c) del apartado primero del artículo 2 del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre o, al menos, a determinados grupos de personas discapacitadas con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo.

III

Un importante grupo de ciudadanos, junto a una plataforma de representantes de personas con discapacidad y el Defensor del Pueblo de Navarra, se dirigieron a esta Institución para recabar la

interposición del recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos del Real Decreto-ley 20/2012, que modifican la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, que a su juicio cercenan diversos derechos, minoran, restringen sustancialmente e incluso suprimen prestaciones y derechos reconocidos en la citada ley, vulnerando con ello la Constitución. Tras el estudio de todos los fundamentos de las diversas peticiones efectuadas no se consideró la vulneración de preceptos constitucionales.

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

Fundamentos de la resolución

Primero. Dada la extensión de las reformas normativas efectuadas a través del real decreto-ley cuya constitucionalidad se discute, resulta conveniente agrupar las cuestiones a considerar por bloques temáticos.

Así, en primer lugar, se aludirá a las alegaciones relacionadas con una eventual invasión de competencias exclusivas por parte del legislador estatal. A continuación se analizará lo referente a la alegada vulneración del artículo 86.1 de la Constitución por la utilización del decreto-ley como vía de innovación legislativa para una reforma de este alcance. Seguidamente se estudiará las implicaciones en la disminución de las cuantías de las prestaciones que la ley establece. Las dos siguientes cuestiones a considerar serán la eliminación de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas reconocidas al amparo del artículo 18 de la Ley 39/2006 y el establecimiento de un plazo suspensivo máximo de 2 años desde la fecha de la resolución o desde que transcurran seis de la presentación de la solicitud para la efectividad de dichas prestaciones. Por último, se examinarán las alegaciones sobre los cambios introducidos en el Convenio Especial de la Seguridad Social para los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia.

Segundo. Como se ha indicado, las alegaciones de naturaleza competencial han sido exclusivamente planteadas por el Defensor del Pueblo de Navarra. Esta Institución ha tenido conocimiento de que el Parlamento de Navarra, en el Pleno celebrado el día 11 de octubre de 2012, a propuesta de la Junta de Portavoces acordó la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra los apartados octavo y noveno del artículo 22, la disposición transitoria décima, el apartado primero de la disposición transitoria duodécima y el apartado tercero de la disposición final cuarta del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.

Constituye criterio habitual de esta Institución no ejercitar la legitimación que le confiere el artículo 162.1.a) de la Constitución española, el artículo 32.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, y el artículo 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, cuando la acción sea iniciada por cualquiera de los restantes sujetos legitimados para ello. Es igualmente praxis general de la Institución no iniciar procesos de inconstitucionalidad cuando los planteamientos de las mismas tengan por objeto cuestiones relativas a la defensa del orden competencial derivado de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Estos criterios, además de atender a evidentes razones de economía procesal, pretenden salvaguardar la neutralidad que debe caracterizar la actuación del Defensor del Pueblo. El rango constitucional de la Institución, su carácter de comisionado parlamentario junto a la autoridad moral de la que gozan sus resoluciones, parecen aconsejar la inhibición del Defensor del Pueblo de aquellos procedimientos constitucionales en que su intervención no resulte imprescindible para cumplir adecuadamente su misión de garantizar los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos.

De acuerdo con estos criterios, si como consecuencia de haberse iniciado la acción por cualquier otro sujeto legitimado el Tribunal Constitucional va a pronunciarse sobre las cuestiones sometidas a la consideración del Defensor del Pueblo, se estima conveniente reservar su presencia en este tipo de procesos para aquellos supuestos en los que, de no intervenir, no habría pronunciamiento alguno sobre normas de constitucionalidad cuestionada.

A ello ha de añadirse que cuando el debate sobre la legitimidad constitucional de una norma o precepto se circunscribe a la defensa del orden competencial, entiende la Institución que quienes son titulares de las competencias eventualmente afectadas y tienen legitimidad para iniciar acciones en su defensa son

los que deben actuar. En el supuesto que nos ocupa, el Parlamento de Navarra ha entendido que tal circunstancia se producía en varios de los preceptos señalados por el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral (el párrafo noveno del artículo 22 y la disposición transitoria décima del real decreto-ley) pero no en los restantes preceptos por él cuestionados. En consecuencia, dado que uno de los órganos legitimados para el orden competencial que rige en la Comunidad Foral de Navarra ha anunciado que va a hacer uso de dicha legitimación, en una serie determinada de cuestiones en las que ha apreciado una discrepancia interpretativa de relevancia constitucional, esta Institución considera procedente, de acuerdo con los criterios de actuación expresados, abstenerse de intervenir sin efectuar pronunciamiento alguno en lo que afecta a este ámbito.

Tercero. Las alegaciones relativas a la inconstitucionalidad de la utilización del decreto-ley para modificar la regulación de la dependencia pivotan sobre dos ejes: la no existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad como presupuesto habilitante para acudir a esta figura normativa; y la afectación a los derechos de los ciudadanos, lo que constituye un límite material infranqueable para esta legislación de urgencia.

Entrando en la primera de las cuestiones, debe traerse a colación la amplia jurisprudencia constitucional en torno a la idoneidad del decreto-ley para hacer frente a coyunturas económicas. Así, en el fundamento jurídico tercero, de la STC 29/1982, a propósito de la valoración de la situación en que se puede aprobar un decreto-ley, el Tribunal Constitucional sostiene que «sin perjuicio del posible y ulterior control jurídico constitucional que corresponde a este Tribunal Constitucional, en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma vía decreto-ley». En la misma sentencia se señala que la naturaleza discrecional de la decisión adoptada permitirá tan sólo rechazar la definición de una situación como de extraordinaria y urgente necesidad «en supuestos de uso abusivo y arbitrario».

Pues bien, para establecer si el Gobierno se encontraba amparado por el presupuesto habilitante que justificase la aprobación del Real Decreto-ley 20/2012; es decir, si dicha norma se dictó en un caso de extraordinaria y urgente necesidad, es preciso acudir a los factores en su conjunto que aconsejaron al Gobierno promulgar el real decreto-ley de referencia. De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional (por todas véase STC 332/2005) deben poder deducirse del examen del propio preámbulo de la norma, del debate parlamentario de convalidación y del propio expediente de elaboración normativa. En lo que aquí interesa, el epígrafe IV de la exposición de motivos de la norma cuestionada, que señala lo siguiente:

«La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, aprobada con un amplio consenso entre las fuerzas políticas, supuso un avance en el bienestar de las personas y ha contado con la colaboración de todas las administraciones públicas en su desarrollo.

El Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en sesión celebrada el día 12 de abril de 2012, aprobó el avance de la evaluación de la ley transcurridos los cinco primeros años de aplicación de la misma, adoptando el acuerdo de acometer las mejoras en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia que fueran necesarias para asegurar su sostenibilidad. Asimismo, en la reunión mantenida el 10 de julio de 2012 aprobó la evaluación de resultados prevista en la disposición final primera de la ley y las propuestas de mejora necesarias para asegurar la sostenibilidad presente y futura del Sistema, adoptando unos criterios comunes mínimos para todo el ámbito nacional en el desarrollo de dicha ley.

Los datos estructurales y las cifras más significativas del gasto en materia de dependencia, analizadas en la evaluación de resultados, muestran que debe corregirse una situación que pone en riesgo la sostenibilidad del Sistema que, además, ha supuesto consecuencias perjudiciales para el empleo y la viabilidad de los sectores productivos de servicios relacionados con la dependencia.

El Gobierno y las comunidades autónomas, en el seno del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, han expresado la necesidad de acometer mejoras para asegurar la sostenibilidad del sistema, no solo a través de los correspondientes instrumentos normativos, sino también impulsando buenas prácticas y poniendo en común experiencias, siempre con base en el diálogo y contando con todas las administraciones públicas, los grupos políticos y cuantas asociaciones y entidades actúan en el ámbito de la promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia.

En efecto, la intensidad de los problemas detectados y el alcance estructural que precisan las medidas correctoras exigen su inmediata aplicación para una correcta evolución del sistema. La demora en su aprobación, dada la propia evolución inercial del sistema, agudizaría sus problemas de cohesión, equidad y financiación, tornándose las medidas propuestas más difíciles de aplicar.

Resulta determinante, además, dar un nuevo tratamiento al sistema de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia. Asimismo, en cuanto al servicio de ayuda a domicilio es necesario determinar que los servicios relacionados con las necesidades domésticas solo puedan ser reconocidos conjuntamente con los de atención personal.

La actual clasificación en grados y niveles de la situación de dependencia no ha significado una diferenciación en las prestaciones y servicios que se reconocen a las personas beneficiarias dentro de un mismo grado e, incluso, entre niveles próximos de distintos grados. Ello ha producido continuos procesos de revisión de la valoración, que ha hecho destinar recursos y tiempo que podrían haberse dedicado a la valoración de las personas con mayor grado de dependencia. Para solventarlo, se establece una nueva estructura manteniendo los tres grados en los que se clasifica la situación de dependencia, pero sin niveles, lo que simplificará la gestión, permitirá atender de forma prioritaria a las personas con un mayor grado de dependencia que están pendientes de recibir atención y mejorará el proceso de valoración de la dependencia y el procedimiento para el acceso a las prestaciones.

Dado el distinto nivel de desarrollo y contenido dentro de las comunidades autónomas de las prestaciones a las personas en situación de dependencia, que ha potenciado la desigualdad en la aplicación de la ley, se hace necesario regular un contenido común mínimo de intensidad y compatibilidad de las prestaciones para todas las administraciones actuantes.

La sostenibilidad económica del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la situación económica por la que atraviesa la economía española y la exigencia de cumplimiento de los objetivos de déficit público, requieren la adopción por el Gobierno de medidas urgentes de naturaleza económica que se traduzcan en ahorros inmediatos en el gasto de las administraciones públicas. En este sentido, el presente real decreto-ley incorpora distintas medidas que generan un ahorro, por una parte, en el gasto de las comunidades autónomas, a través de la reducción de las cuantías máximas de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, y, por otra, en el gasto de la Administración General del Estado, por la vía de la reducción de las cuantías del nivel mínimo de financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Estas medidas de carácter económico persiguen un reequilibrio sostenible del sistema, garantizando el derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia.

Finalmente, y con el objeto de simplificar las relaciones de coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas se refunden los anteriores Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales en un solo órgano que pasará a denominarse Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia».

Son patentes las referencias a la necesidad de lograr, con inmediatez, un reequilibrio del sistema que garantice su viabilidad, cuestión esta que por su trascendencia e implicaciones, tanto para los ciudadanos como para la sostenibilidad de las cuentas públicas, no puede considerarse excesiva o carente de sentido. Esta preocupación también está presente en el Acuerdo de 10 de julio de 2012, del Consejo Territorial para la mejora del sistema para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, organismo que reúne a las administraciones territoriales competentes con la Administración General del Estado. Dicho Consejo Territorial, tras aprobar la evaluación de resultados del primer lustro de aplicación de la Ley 39/2006, formula un amplio elenco de propuestas de mejora, muchas de las cuales toman carta de naturaleza a través del Real Decreto-ley 20/2012.

Por lo demás, el epígrafe I de la exposición de motivos de la norma cuestionada sitúa el tema analizado en una perspectiva más general, la necesidad, que cabría calificar de imperiosa, de conjurar determinados desequilibrios macroeconómicos que se consideran insostenibles y que habrían determinado una recaída general de la economía española.

Además, y a mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional ha manifestado de forma categórica que la utilización del real decreto-ley se estima legítima «en todos aquellos casos en que haya que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta» (STC 6/1983, FJ 5). Posteriormente ha señalado que el control de la situación por el Tribunal

Constitucional de la valoración efectuada por el Gobierno para la adopción de dicho instrumento normativo implica:

«La definición por el mismo de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que sea explícita y razonada y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan de manera que estas últimas guarden relación directa o de congruencia con la situación que trata de afrontar». (STC 182/1997, FJ 3.)

Pues bien, en el presente caso no cabe duda de que puede establecerse una relación directa entre el logro del objetivo de estabilidad presupuestaria, que se considera básico para superar la adversa coyuntura económica, y las medidas que se adoptan, por lo que no cabe apreciar la ausencia de esa necesaria conexión de sentido entre el presupuesto habilitante —la urgente necesidad de lograr la estabilidad presupuestaria en el conjunto de las administraciones públicas en un momento de generalizada caída de los ingresos— y las medidas adoptadas por el decreto-ley cuestionado.

En las alegaciones de algunos peticionarios se niega que [en] la actual situación pueda calificarse las presentes circunstancias «como difíciles o imposibles de prever» y, por tanto, precisadas de una acción normativa inmediata, puesto que se argumenta que la situación de las personas dependientes, así como la evolución de este colectivo y sus perspectivas personales y familiares no son una circunstancia nueva ni desconocida para las administraciones públicas. Sin embargo, la dificultad de la situación no proviene tanto de estos elementos, sino de los problemas presupuestarios que afrontan el conjunto de las administraciones públicas, acrecentados por las dificultades para acudir a fórmulas de endeudamiento que pudieran paliar en el corto plazo la crudeza del problema.

Del mismo modo, se argumenta que algunas de las medidas adoptadas, singularmente la modificación del artículo 8 de la Ley 39/2006, para constituir un Consejo Territorial que aúne las competencias en materia de dependencia y de Servicios Sociales, no resulta una cuestión en la que quepa apreciar esa urgente necesidad que se requiere para que el recurso al decreto-ley esté constitucionalmente admitido. Es cierto que esta medida no tiene un contenido económico inmediato, pero también lo es que en un momento en que resulta patente, de un lado, la necesidad de establecer un marco coherente para el conjunto de los servicios sociales que pondere adecuadamente y priorice el esfuerzo de solidaridad que puede realizarse con fondos públicos y, de otro, la imposibilidad de que dicha tarea se lleve a cabo sin un alto nivel de coordinación y corresponsabilización entre las diversas administraciones competentes, que han de procurar maximizar los recursos y mejorar la coherencia global de la respuesta institucional a los problemas sociales, no parece excesivo que una medida como la enunciada se adopte al tiempo y mediante el mismo instrumento normativo que el resto de las medidas que determinan una reconfiguración del escenario prestacional.

Con relación a la segunda cuestión suscitada, la falta de idoneidad de un real decreto-ley para regular el alcance y contenido de derechos reconocidos en el título I de la Constitución, los interesados mantienen que esa afectación es clara, toda vez que la disposición final cuarta del propio Real Decreto-ley 20/2012, se acude como título competencial para dictar todo su título III, relativo a la dependencia, el artículo 149.1.1.^a, a tenor del que es competencia exclusiva del Estado: «La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales».

Esta alegación no puede ser acogida, puesto que los preceptos constitucionales de los que trae causa la legislación sobre la protección a las personas con dependencia, los artículos 49 y 50 de la Constitución, están incardinados en el capítulo tercero del título primero de la Constitución, que el texto constitucional no denomina propiamente derechos, sino «principios rectores de la política social y económica». En la lógica constitucional nos encontramos ante proposiciones que cumplen una función orientadora de la actuación de los poderes públicos, cuya realización y el alcance que se dé a cada uno de ellos está vinculado a la legislación que en cada momento los desarrolle. Esto es, la Constitución no reconoce en este ámbito derechos subjetivos a los ciudadanos, sino que para que estos nazcan es precisa la actuación del legislador (y el Gobierno cuando acude a la posibilidad de promulgar un decreto-ley actúa como tal), quien goza de un amplio margen a la hora de delinear el régimen jurídico de cada derecho. Cuando esto se produce los principios rectores devienen en derechos, pero su exacto contenido y alcance es el que establece la legislación que lo regula, no el texto constitucional directamente.

Así pues, cuando el artículo 86.1 de la Constitución proscribiera que un decreto-ley «afecte a los derechos, deberes y libertades regulados en el título primero» se está refiriendo a aquellos que figuran en el capítulo II (artículos 14 a 38) de la Constitución y no a los que se encuentran en los referidos principios rectores de la política social y económica. De hecho, si se repasa en el texto de los artículos 49 y 50 de la Constitución se comprobará que ni tan siquiera aparece en ellas el término «derechos» sino que en puridad se limita a establecer tareas de los poderes públicos, por más que estas tengan una gran incidencia en el bienestar de los ciudadanos, como es el caso.

Tomando en consideración lo expuesto, no se aprecia que los preceptos examinados vulneren el marco constitucional que regula el uso de los decretos-ley.

Cuarto. La siguiente cuestión a considerar es la relativa a la disminución generalizada de las cuantías de las diversas prestaciones económicas que establece la ley, así como el establecimiento de un régimen de incompatibilidad entre los diversos tipos de prestaciones y entre prestaciones del mismo tipo. Los interesados consideran que esta decisión es parte de un intento de desmontar el sistema de atención a la dependencia, so pretexto de la crisis económica, sin considerar otras alternativas menos gravosas para las personas más vulnerables.

Como ya se ha indicado, el Pleno del Parlamento de Navarra acordó, el 11 de octubre de 2012, plantear un recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la norma que se viene examinando. Dichos preceptos se centran en las cuestiones consideradas en este epígrafe: el apartado 8 (que modifica el artículo 23 de la Ley 39/2006, regulador del alcance y contenido del servicio de ayuda a domicilio) y el apartado 9 (que introduce el artículo 25 bis para establecer el régimen de incompatibilidad de las prestaciones) del artículo 22; la disposición transitoria décima (que establece con carácter provisional las cuantías máximas de las prestaciones económicas), el apartado primero de la disposición transitoria duodécima (que establece con carácter provisional de la intensidad de protección de los servicios del catálogo) y el apartado tercero de la disposición final cuarta (que señala el artículo 149.1.1.^a de la Constitución como título competencial para efectuar esta regulación para el conjunto del Estado).

Anunciada la presentación de un recurso por uno de los sujetos legitimado para ello, que cuestiona el núcleo de las cuestiones aquí consideradas, esta Institución debe reiterar lo ya dicho en el fundamento segundo de la presente resolución al abstenerse de formular cualquier pronunciamiento sobre este asunto.

Por lo demás, dado que entre los preceptos recurridos se halla el apartado tercero de la disposición final cuarta, es claro que si el Tribunal Constitucional llegara a apreciar exceso en el título competencial invocado por el Gobierno para abordar esta regulación podría extender la inconstitucionalidad que acordase a otros preceptos del real decreto-ley por conexión o consecuencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Quinto. Otra de las decisiones polémicas que contiene el Real Decreto-ley 20/2012 es la de interrumpir la generación de efectos retroactivos vinculados al reconocimiento de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales previstas en el artículo 18 de la Ley 39/2006. Dicha decisión se contiene en el apartado primero de la disposición adicional séptima de la mencionada norma y afecta a aquellas personas que en la fecha de entrada en vigor del real decreto-ley no hubieran comenzado a percibir las prestaciones reconocidas a su favor.

El mismo precepto recoge que esta disposición no afectará al derecho a percibir las cuantías ya devengadas por efectos retroactivos, si bien la disposición final primera del propio real decreto-ley admite que las administraciones competentes puedan aplazar el pago de las cantidades ya devengadas, periodificando su abono en pagos anuales de igual cuantía, hasta un plazo máximo de 8 años, a contar desde la fecha de la resolución de reconocimiento de tal prestación.

La argumentación de los solicitantes de recurso defiende que en estas situaciones se ha generado ya la adquisición de un derecho —sea de forma plena por la resolución concesoria, sea de forma presunta por haber transcurrido el plazo previsto sin haberse dictado resolución— que ahora se ve cercenado; lo que en su criterio supondría una intervención retroactiva restrictiva de derechos individuales, además de vulneradora de la seguridad jurídica, circunstancias proscritas por el artículo 9.3 de la Constitución.

Para analizar esta alegación debe acudir a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre esta materia. En particular, es necesario tener presente que el alto intérprete de la Constitución ha precisado lo siguiente:

«Como se ha dicho ya en otras ocasiones por este Tribunal, solo puede afirmarse que la norma es retroactiva, a efectos del artículo 9.3 C, cuando incide sobre relaciones consagradas y afecta a situaciones agotadas, de tal modo que la incidencia en los derechos, en cuanto a su protección en el futuro no

pertenece al campo estricto de la retroactividad —SSTC 42/1986 y 99/1987—. Por lo que procede excluir la presencia de efectos retroactivos constitucionalmente prohibidos en el presente caso, en cuanto que no se ven afectados los derechos consolidados a la prestación ni se priva a los beneficiarios de las prestaciones devengadas, proyectándose los efectos de la aplicación de la norma solo en relación a situaciones futuras». (STC 199/1990, FJ 2.)

En la misma línea cabe citar otras sentencias, como la que se sigue:

«Conviene recordar que hemos dicho que la interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento contrarias al artículo 9.2 CE (por todas, SSTC 6/1983, F 3, y 126/1987, F 11) y que dicha regla de irretroactividad no supone la imposibilidad de dotar de efectos retroactivos a las leyes que colisionen con derechos subjetivos de cualquier tipo, sino que se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas o en la esfera general de protección de la persona (por todas, STC 42/1986, F 3). Por otra parte, lo que se prohíbe es la retroactividad, entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la retroactividad, sino al de la protección que tales derechos, en el supuesto de que experimenten alguna vulneración, hayan de recibir (por todas, SSTC 42/1986, F 3 y 97/1990, F 4). El precepto constitucional, de este modo, no permitiría vigencias retroactivas que produzcan resultados restrictivos o limitaciones de los derechos que se habían obtenido en base a una legislación anterior (STC 97/1990, F 5), aunque, sin embargo, la eficacia y protección del derecho individual —nazca de una relación pública o de una privada— dependerá de su naturaleza y de su asunción más o menos plena por el sujeto, de su ingreso en el patrimonio del individuo, de manera que la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas (por todas, SSTC 99/1987, F 6.b), o 178/1989, F 9), de lo que se deduce que solo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del artículo 9.3 CE, cuando incide sobre "relaciones consagradas" y afecta a "situaciones agotadas" [por todas, STC 99/1987, F 6.b)].

Resulta relevante, igualmente, para el caso que nos ocupa, recordar que hemos establecido (por todas, SSTC 126/1987, F 11 y 182/1997, F 11) una distinción entre aquellas disposiciones legales que con posterioridad pretenden anudar efectos a situaciones de hecho producidas o desarrolladas con anterioridad a la propia ley, y ya consumadas, que hemos denominado de retroactividad auténtica, y las que pretenden incidir sobre situaciones o relaciones jurídicas actuales aún no concluidas, que hemos llamado de retroactividad impropia. En el primer supuesto —retroactividad auténtica— la prohibición de retroactividad operaría plenamente y sólo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio. En el segundo —retroactividad impropia— la licitud o ilicitud de la disposición resultaría de una ponderación de bienes llevada a cabo caso por caso teniendo en cuenta, de una parte, la seguridad jurídica y, de otra, los diversos imperativos que pueden conducir a una modificación del ordenamiento jurídico, así como las circunstancias concretas que concurren en el caso». (STC 112/2006, FJ 17.)

El derecho a la percepción de atrasos, de aquellas personas que aún no hayan iniciado el cobro de la prestación siempre que, como se ha hecho en la norma, se dejen a salvo los ya devengados, no puede considerarse una «situación agotada» en el sentido de que a tal expresión le da jurisprudencia constitucional. Lo que sí se produce es la consolidación del derecho a la percepción de cantidades por este concepto en el momento en que, estando vigente la disposición que prevé tales pagos, va transcurriendo el calendario sin que se normalice la situación por la Administración competente, a través del abono regular de la prestación. A partir de la fecha de la entrada en vigor del real decreto-ley este derecho se ve interrumpido por una decisión legal que no afecta a lo ya devengado y sobre la que no se aprecia una vulneración de la seguridad jurídica, ya que establece la certeza sobre lo que es Derecho y no puede reputarse que induzca a confusión normativa o que deje a los operadores jurídicos y a los ciudadanos sin saber a qué atenerse (vid. STC 46/1990).

Sin perjuicio de lo anterior, tampoco puede obviarse que desde la entrada en vigor de la Ley 39/2006 se ha producido una novedad constitucional altamente relevante, cual es la modificación, que se promulgó el 27 de septiembre de 2011, del artículo 135 de la Constitución. Dicho precepto ha convertido la estabilidad presupuestaria en una exigencia constitucional, que afecta al conjunto de las administraciones públicas. Esta previsión constitucional, unida a la proscripción de que el Estado y las comunidades autónomas

superen el límite de déficit estructural establecido por la Unión Europea para sus Estados miembros, obliga a los responsables públicos a adoptar medidas extraordinarias cuando, como notoriamente es el caso, la situación económica está lejos de ser positiva y el desequilibrio de las finanzas públicas es una realidad. A ello debe sumarse que las dificultades para obtener crédito y la evolución de la deuda dificultan severamente la posibilidad de acudir a la cláusula de salvaguardia establecida en el apartado 4 del referido artículo 135 de la Constitución.

Así las cosas, es indudable que las medidas acordadas imponen sacrificios a los ciudadanos, tanto en lo referente a la obligación de todos de sostener los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica (artículo 31.1.C), como en lo que afecta a la modificación de los criterios de gasto y a la minoración del propio gasto público. Estos sacrificios son tanto más dolorosos cuando, como es el caso, afectan a personas en situación vulnerable y a sus familias. Pero en este punto, no puede dejar de reconocerse que el Real Decreto-ley 20/2012 contiene una amplia serie de disposiciones en las que el reparto de cargas alcanza a un amplio número de ciudadanos de muy diversos colectivos, por lo que las medidas adoptadas, sin duda contundentes y duras para quienes se ven afectados por ellas, han de ser puestas en su adecuada perspectiva y, examinadas en esa dimensión, no pueden ser consideradas discriminatorias o arbitrarias.

Sexto. Se abordará a continuación lo relacionado con el establecimiento de un plazo suspensivo de hasta dos años para el abono de las prestaciones para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales. El apartado 3 de la disposición adicional primera de la Ley 39/2006 establece lo siguiente:

«El derecho de acceso a las prestaciones derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia se generará desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, salvo cuando se trate de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 que quedarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar, según proceda, desde las fechas indicadas anteriormente, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación.»

Por su parte, el apartado 2 de la disposición adicional séptima del Real Decreto-ley 20/2012 extiende esta previsión a las prestaciones de este tipo reconocidas y no percibidas; circunstancia que también se aplica, por medio de la disposición transitoria novena, a las solicitudes pendientes de resolución en la fecha de entrada en vigor del real decreto-ley.

En este punto y para evitar reiteraciones, pueden darse por reproducidas las consideraciones realizadas en el fundamento anterior respecto del alcance de los apartados segundo y tercero del artículo 9 de la Constitución, que algunos solicitantes de recurso consideraban vulnerados por esta medida.

Asumida la capacidad del legislador para configurar, con un amplio margen de libertad, los supuestos en que los principios rectores de la política social y económica adquieren la condición de derechos, y los términos exactos en que tales derechos resultarán exigibles, no parece constitucionalmente objetable que el Gobierno, asumiendo las funciones de legislador de urgencia, efectúe una ponderación de las necesidades e intereses en conflicto y module el acceso a una determinada prestación o, como aquí ocurre, prevea la posibilidad de que el reconocimiento de un derecho difiera sus efectos.

En el supuesto que ahora se examina esa necesaria ponderación se deduce de la lectura del propio precepto, puesto que las prestaciones que se someten a plazo suspensivo desde la fecha de su reconocimiento o desde que se cumplan seis meses de la solicitud sin que se haya dictado y notificado resolución expresa sobre la misma, son las de un determinado tipo y no el conjunto de las prestaciones establecidas en la ley para la atención a las personas dependientes. En este punto es perfectamente posible defender que cabían otras opciones de política normativa, pero tal debate excede el campo de la exégesis constitucional para adentrarse en el político.

Ciertamente las administraciones reciben por esta vía una potestad con la que antes no contaban, la de decidir el momento en que el reconocimiento de un derecho desplegará efectos. Sin embargo tal posibilidad tiene un límite temporal cierto y puede ampararse en razones de interés público, por lo que no se encuentran razones para ponerla en cuestión desde la perspectiva constitucional.

Por otra parte, también se pone de manifiesto por algunos solicitantes de recurso que la medida adoptada puede dar lugar a que dos personas en circunstancias sustancialmente idénticas puedan recibir un trato diferente sin justificación razonable. Esta posibilidad resulta plausible, pero ha de repararse que en tal caso el problema no cabría imputarlo a la norma en sí como a la aplicación que de la misma se

realicen por las administraciones públicas competentes. Como señaló en su día el Tribunal Constitucional (STC 49/1984), la finalidad del recurso de inconstitucionalidad no es obtener declaraciones preventivas.

Las administraciones públicas competentes están obligadas por mandato constitucional a no incurrir en desviación de poder o discriminación en sus actuaciones, y deben, además, seguir la normas básicas de procedimiento administrativo sobre el orden de tramitación de los asuntos de su competencia. De igual forma, tampoco les está permitido determinar libremente los criterios de inicio en el pago de las prestaciones, lo que conlleva la interrupción del plazo suspensivo, puesto que esto vulneraría, entre otros preceptos, las previsiones del artículo 9.3 de la Constitución, especialmente en lo tocante a la interdicción de la arbitrariedad, que se vincula estrechamente con el valor «justicia» que consagra el artículo 1 de la norma suprema.

Así las cosas, los ciudadanos afectados y las organizaciones en las que se agrupan para la defensa de sus derechos e intereses pueden reaccionar frente a casos en los que entiendan que se producen situaciones que vulneren el artículo 14 de la Constitución como consecuencia de diferencias de trato carentes de justificación razonable. Sin menoscabo de las demás vías que el ordenamiento jurídico ofrece, esta Institución está y estará a la plena disposición de los interesados para supervisar la actuación administrativa en cada ocasión en que se aporten indicios de un problema de esta naturaleza.

Séptimo. El último de los aspectos a analizar es el relativo a la modificación del régimen de adscripción a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia, que se efectúa por la disposición adicional octava del real decreto-ley. Dicha modificación implica que el convenio especial regulado en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, que tenía la consideración de obligatorio y en el que la cotización correspondía a la Administración General del Estado, pase a ser voluntario, debiendo asumir las cotizaciones los propios suscriptores.

La disposición transitoria decimotercera establece el régimen que seguirán los convenios de este tipo ya existentes que se extinguirán el 31 de agosto de 2012, salvo que el interesado solicite lo contrario. Para tal supuesto se establece una reducción en la cuota a abonar por el suscriptor de un 10 por ciento, complementada en un 5 por ciento adicional a cargo de la Administración General del Estado. Esta medida tendrá un alcance temporal máximo de cuatro meses y finalizará el 1 de enero de 2013, fecha a partir de la cual las cuotas del convenio especial serán asumidas exclusivamente por el cuidador no profesional.

Debe señalarse con carácter preliminar que el decreto-ley incide sobre una norma reglamentaria, pero esta posibilidad no está vedada en nuestro derecho, como ha recordado el Tribunal Constitucional en diversas sentencias (por todas véase STC 332/2005, FJ 7).

El encuadramiento en la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales fue una decisión contenida en la disposición adicional cuarta de la Ley 39/2006, que indica: «Reglamentariamente el Gobierno determinará la incorporación a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales en el Régimen que les corresponda, así como los requisitos y procedimiento de afiliación, alta y cotización». La nueva norma convierte en voluntario este encuadramiento y desvincula a la Administración General del Estado de la obligación de asumir el pago de las cotizaciones. Esta última constituye la clave de la cuestión: si existe una obligación constitucional para determinar que una Administración Pública deba asumir el pago de la permanencia en el sistema de la Seguridad Social de un determinado colectivo.

En el presente caso, la respuesta —ha de insistirse, en estrictos términos de disciplina constitucional— ha de ser forzosamente negativa. Entre el cuidador y el Estado no existe una relación de especial sujeción que pudiera justificar tal exigencia. La relación nacida del reconocimiento del derecho a una prestación económica para el apoyo a cuidadores no profesionales no contempla de manera indisociable una obligación de cotización, sino que esta es simplemente una opción legítima inserta en una determinada política pública de favorecimiento de un colectivo que, en virtud de sus vínculos familiares y ante la carencia o la falta de idoneidad de los servicios profesionales, asume la carga de atender a una persona dependiente.

De igual modo que el Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho que los ciudadanos puedan ostentar en materia de Seguridad Social es de estricta configuración legal, «disponiendo el legislador de libertad para modular la acción protectora del sistema, en atención a circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquél» (entre otras, STC 37/1994, FJ 3), debe respetarse la libertad de la que goza el legislador para regular el establecimiento o el mantenimiento de un régimen de inclusión en la Seguridad Social, financiando las cotizaciones con fondos públicos, máxime si no se establece la obligatoriedad de dicha inclusión para acceder a otras prestaciones; previsión que,

como se ha dicho, se ha adoptado al hacer voluntaria la suscripción del convenio especial establecido para el caso que se está analizando.

Sentado lo anterior, esta Institución tras considerar que el cumplimiento riguroso de la nueva norma adoptada podría llevar a situaciones injustas o gravemente lesivas para los ciudadanos afectados e incluso para las personas a los que estos atienden, ha resuelto dirigir a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, al amparo del artículo 28.2 de su ley orgánica reguladora, una serie de recomendaciones para que se reconsidere el alcance de la modificación del régimen de los convenios especiales en el Sistema de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia, manteniendo al menos la cotización con cargo a fondos públicos cuando se acrediten circunstancias de especial relevancia vinculadas a la capacidad económica; así como que se establezca un régimen de reducciones en las cotizaciones.

IV

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

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

Fundamentos de la resolución

Primero. Sobre la supresión de la paga extraordinaria de los funcionarios y demás personal del sector público se han recibido en esta Institución numerosas peticiones, alegando unos motivos de inconstitucionalidad similares a los planteados en su escrito y sobre la base de los cuales se ha adoptado esta decisión.

Al respecto, debe recordarse que desde el comienzo de sus actividades y sin perjuicio de su libertad de acción en cada supuesto planteado, el Defensor del Pueblo, de acuerdo con la Junta de Coordinación y Régimen Interior, ha venido manteniendo el criterio general de no ejercitar la legitimación que le confiere el artículo 162.1.a) de la Constitución española, el artículo 32.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, y el artículo 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, cuando la acción sea iniciada por cualquiera de los restantes sujetos legitimados para ello. Este criterio, al margen de evidentes razones de economía procesal, tiene relación directa con la preservación de la neutralidad política que debe caracterizar la actuación del Defensor del Pueblo. El rango constitucional de la Institución, su carácter de comisionado parlamentario y la autoridad moral de la que gozan sus resoluciones, parecen aconsejar su inhibición en cualquier pugna procesal en la que su intervención no resulte imprescindible para cumplir adecuadamente la misión de garantizar los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos.

De acuerdo con ello, si como consecuencia de haberse iniciado la acción por cualquier otro sujeto legitimado el Tribunal Constitucional va a pronunciarse sobre las cuestiones sometidas a la consideración del Defensor del Pueblo, como ocurre en el presente caso, se estima conveniente reservar su presencia en este tipo de procesos para aquellos supuestos en los que, de no intervenir, no habría pronunciamiento alguno sobre normas de constitucionalidad cuestionada.

Segundo. Las reservas efectuadas sobre la medida prevista de supresión de la paga extraordinaria de diciembre podrían matizarse al tomar en consideración la previsión contenida en el número 4 del artículo 2, a tenor de la cual las cantidades derivadas de la supresión de la paga extraordinaria y de las pagas adicionales de complemento específico, o pagas adicionales equivalentes, habrán de destinarse en ejercicios futuros a realizar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación.

Se trataría entonces no tanto de una supresión cuanto de una suspensión de la retribución diferida que es de por sí la paga extraordinaria, al preverse su ulterior ingreso en los planes de pensiones o contratos de seguro a que acaba de hacerse referencia. Sin embargo, la inconcreción del precepto no permite deducir si las cantidades a ingresar serán las correspondientes a la paga extraordinaria de cada afectado por su supresión o si, más genéricamente, lo previsto es destinar la cuantía global ahorrada con

la supresión a esas aportaciones, aunque sin correspondencia con las deducciones realizadas a cada empleado público.

Si esta última interpretación del precepto es la correcta, no quedan despejadas las dudas ni cabe excluir tampoco taxativamente que la previsión examinada suponga una restricción o limitación de derechos con carácter retroactivo de incierta compatibilidad con el artículo 9.3 de la Constitución. Además, pueden plantearse problemas en relación con el principio de igualdad dado que no todos los empleados públicos, ni siquiera todos los funcionarios públicos, son titulares de esos fondos de pensiones o contratos de seguro colectivo en los que en algún momento compensar la pérdida económica que supone la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de este año 2012.

A todo ello hay que añadir que la previsión de la norma está sometida sin mayores concreciones «a lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera» y que se aplicará cuando proceda «en los términos y con el alcance que se determine en las correspondientes leyes de presupuestos». Como resulta de todo punto evidente, los aspectos hasta aquí reseñados ponen de manifiesto la fragilidad, la debilidad y la inconcreción de esta incierta garantía en relación con la certeza inmediata de la pérdida de la paga extraordinaria o equivalente del personal al servicio del sector público.

Por la razón expuesta en el fundamento anterior, esta Institución no efectúa pronunciamiento alguno sobre la constitucionalidad del precepto a la espera de que el Tribunal Constitucional resuelva el recurso planteado al respecto. Sin embargo, no puede dejar de mencionarse el numerosísimo volumen de escritos remitidos, más de 45.000, coincidentes todos ellos en cuestionar la legitimidad de la medida y la incertidumbre de la garantía previstas en el real decreto-ley, que exigen la puesta en marcha de actuaciones en el marco competencial propio del Defensor del Pueblo para dar respuesta a los mismos.

En razón de ello, se ha considerado procedente dar traslado de cuanto antecede a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas recomendando la interpretación de las previsiones del real decreto-ley de manera que se restrinja su aplicación a la cuantía no devengada de la paga extraordinaria referida al momento de su publicación e instando, asimismo, la concreción del destino de las cantidades derivadas de la supresión de la misma y la habilitación de fórmulas adicionales a las previstas de manera que puedan beneficiarse de ellas la totalidad de los empleados públicos afectados por la supresión de la paga. Recomendaciones éstas que se formulan sin perjuicio de la posibilidad de reconsiderar la idoneidad de la medida prevista en el real decreto-ley para los fines que la justifican, introduciendo modificaciones en su texto para adecuarlo a las consideraciones antes realizadas.

Tercero. La objeción sobre la constitucionalidad del artículo 23 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, sobre el incremento del IVA, se refiere al artículo 31.1 CE, al estimar que se quiebran los principios del sistema tributario y en concreto el de igualdad.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobradamente sobre los principios constitucionales del sistema tributario, buscando siempre la presidencia de un sistema justo, en el que paguen más los que más tienen. Y vincula la generalidad al principio de igualdad, en Sentencia 96/2002, cuando dice en su fundamento jurídico 7:

«[...] Efectivamente, dicho precepto constitucional dispone que “todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”. Esta recepción constitucional del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos según la capacidad económica de cada contribuyente configura un mandato que vincula no sólo a los ciudadanos sino también a los poderes públicos (STC 76/1990, de 26 de abril, FJ 3) ya que, si los unos están obligados a contribuir de acuerdo con su capacidad económica al sostenimiento de los gastos públicos, los poderes públicos están obligados, en principio, a exigir esa contribución a todos los contribuyentes cuya situación ponga de manifiesto una capacidad económica susceptible de ser sometida a tributación. La expresión “todos” absorbe el deber de cualesquiera personas, físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, residentes o no residentes, que por sus relaciones económicas con o desde nuestro territorio (principio de territorialidad) exteriorizan manifestaciones de capacidad económica, lo que les convierte también, en principio, en titulares de la obligación de contribuir conforme al sistema tributario. Se trata, a fin de cuentas, de la igualdad de todos ante una exigencia constitucional—el deber de contribuir o la solidaridad en el levantamiento de las cargas públicas— que implica, de un lado, una exigencia directa al legislador, obligado a buscar la riqueza allá donde se encuentre (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 4; 150/1990, de 4 de

octubre, FJ 9; 221/1992, de 11 de diciembre, FJ 4, y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 14), y, de otra parte, la prohibición en la concesión de privilegios tributarios discriminatorios, es decir, de beneficios tributarios injustificados desde el punto de vista constitucional, al constituir una quiebra del deber genérico de contribuir al sostenimiento de los gastos del Estado.

Aunque el legislador goza de un amplio margen de libertad en la configuración de los tributos, no correspondiendo a este Tribunal enjuiciar si las soluciones adoptadas en la Ley son las más correctas técnicamente, sin embargo, sí estamos facultados para determinar si en el régimen legal del tributo el legislador ha vulnerado el citado principio de igualdad (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ. 4; 221/1992, de 11 de diciembre, FJ. 4, 214/1994, de 14 de julio, FJ. 5; y 46/2000, de 17 de febrero, FJ. 4). Por este motivo, la exención o la bonificación —privilegio de su titular— como quiebra del principio de generalidad que rige la materia tributaria (artículo 31.1 CE), en cuanto que neutraliza la obligación tributaria derivada de la realización de un hecho generador de capacidad económica, sólo será constitucionalmente válida cuando responda a fines de interés general que la justifiquen (por ejemplo, por motivos de política económica o social, para atender al mínimo de subsistencia, por razones de técnica tributaria, etc.), quedando, en caso contrario, proscrita, pues no hay que olvidar que los principios de igualdad y generalidad se lesionan cuando “se utiliza un criterio de reparto de las cargas públicas carente de cualquier justificación razonable y, por tanto, incompatible con un sistema tributario justo como el que nuestra Constitución consagra en el artículo 31” (STC 134/1996, de 22 de julio, FJ 8).»

No es necesario como pretenden los comparecientes acudir al artículo 14 de la Constitución cuando hablamos del principio de igualdad tributaria, ya que en seguimiento de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional cuando estamos en presencia de los tributos es suficiente acudir a los principios del artículo 31.1 CE, en palabras del propio Tribunal:

«Pues bien, a este respecto, en primer lugar, conviene comenzar descartando que el artículo 14 CE resulte concernido en este caso. En efecto, sintetizando nuestra doctrina general sobre el principio de igualdad, es necesario recordar que no toda proclamación constitucional de dicho principio “es reconducible, sin más, a la efectuada por el artículo 14 CE”, dado que dicho precepto únicamente tutela frente a las discriminaciones basadas en “una diferenciación de índole subjetiva” (SSTC 159/1997, de 2 de octubre, FJ 3 y 4; 183/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 55/1998, de 16 de marzo, FJ 2 y 3; 71/1998, de 30 de marzo, FJ 4; 36/1999, de 22 de marzo, FJ 3; 84/1999, de 10 de mayo, FJ 4; 200/1999, de 8 de noviembre, FJ 3; 111/2001, de 7 de mayo, FJ 7; 54/2006, de 27 de febrero, FJ 6, y 45/2007, de 1 de marzo, FJ 3, y ATC 1/2000, de 10 de enero, FJ 4). Sentado lo anterior, no fundándose la discriminación denunciada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en ninguna de las razones subjetivas a las que alude expresamente el artículo 14 CE, como señalamos al responder a idéntica alegación en relación con la misma tasa fiscal que grava las máquinas recreativas tipo “B” en las SSTC 55/1998, de 16 de marzo (FJ 3), y 200/1999, de 8 de noviembre (FJ 3), debe excluirse que se haya producido la infracción del citado precepto constitucional (en el mismo sentido, en relación con el llamado gravamen complementario de la tasa fiscal del juego, SSTC 159/1997, de 2 de octubre, FJ 4; 183/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 71/1998, de 30 de marzo, FJ 4; 137/1998, de 29 de junio, FJ 2; 36/1999, de 22 de marzo, FJ 3, y 84/1999, de 10 de mayo, FJ 4).»

El IVA es un impuesto indirecto proporcional sin hacer distinciones en función de la persona que soporta la carga tributaria, por esta razón los interesados consideran que no respeta el principio de igualdad pues, a su juicio, quienes menos riqueza tienen sufren más las consecuencias del tributo. Este argumento, al margen de que da al traste con toda la imposición indirecta sobre todo con la que grava el consumo, es contrario a las directrices marcadas por la Unión Europea según se ha explicado sobradamente más arriba. Todos los impuestos indirectos son de cuantía fija o proporcional y desde esta perspectiva hay que valorar el respeto al principio de igualdad, lo que ha sido abordado por el Tribunal Constitucional en el auto antes mencionado.

Para el Tribunal no cabe considerar implicado el derecho a la igualdad del artículo 31.1 CE, lo que sucede siempre que se denuncia «que, sin justificación objetiva y razonable, índices de capacidad económica idénticos son objeto de un gravamen diverso» (STC 54/2006, de 27 de febrero, F. 6), por el hecho de que no exista una diferenciación en el tratamiento fiscal de distintas manifestaciones de riqueza:

Es la denominada «discriminación por indiferenciación»; ya que, conforme a reiterada doctrina de dicho Tribunal, «... el principio constitucional de igualdad no consagra "un derecho a la desigualdad de trato, ni ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, por lo que no existe ningún derecho subjetivo al trato normativo desigual"» (STC 69/2007, de 16 de abril, F 4, en relación con el principio de igualdad del artículo 14 CE; en el mismo sentido, SSTC 117/2006, de 24 de abril, F. 2 c); 257/2005, de 24 de octubre, F 4; 231/2005, de 26 de septiembre, F. 5; 104/2005, de 9 de mayo, F 3; 156/2003, de 15 de septiembre, F 3; 88/2001, de 2 de abril, F 3; 21/2001, de 29 de enero, F 2; 181/2000, de 29 de junio, F. 11; 36/1999, de 22 de marzo, F 4; 211/1996, de 17 de diciembre, F 4, y 308/1994, de 21 de noviembre, F 5). Doctrina formulada en la mayoría de los pronunciamientos del propio Tribunal y a la que se remite constantemente en las resoluciones que dicta en relación con el principio de igualdad del artículo 14 CE y que ha hecho extensiva a la igualdad del artículo 31.1 CE.

Como ha expresado repetidamente el Tribunal: «En definitiva, «el principio de igualdad no puede fundamentar un reproche de discriminación por indiferenciación» (SSTC 257/2005, de 24 de octubre, FJ 4; 231/2005, de 26 de septiembre, FJ 5; 104/2005, de 9 de mayo, FJ 3; 181/2000, de 29 de junio, FJ 11; 164/1995, de 8 de noviembre, FJ 7), razón por la cual la cuestión de inconstitucionalidad resulta notoriamente infundada también en este punto.»

Cuarto. Llegados a este punto hay que tener en cuenta que el IVA es un impuesto armonizado comunitariamente, que tiene una aplicación similar en todos los Estados y con la única variación de los tipos impositivos que cuentan con un estrecho margen de maniobra y siempre bajo las indicaciones de la Comisión Europea. Amén de lo que el ingreso en el euro ha representado para España en cuanto a cesión de soberanía sobre control de la moneda y por tanto del déficit. Nadie es ajeno al conocimiento de la situación socioeconómica que estamos atravesando, así las cosas, el 30 de mayo de 2012 se publica la Recomendación del Consejo sobre el programa nacional de reforma de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad de España para 2012-2013, en cuyo seno se recomienda a España «Introducir un sistema tributario compatible con los esfuerzos de saneamiento fiscal y más favorable al crecimiento, especialmente reorientando la presión fiscal desde el trabajo hacia el consumo y las actividades perjudiciales para el medio ambiente. En particular, subsanar la baja proporción de ingresos procedentes del IVA aumentando la base imponible de este impuesto. Disminuir el sesgo que provoca el sistema tributario a favor del endeudamiento...».

Esta recomendación pone de manifiesto que la decisión de incremento del IVA no constituye una acción libre del Gobierno que ha elegido esta forma de proceder, sino que es consecuencia de la aplicación de la política europea, dado que según el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea, España se compromete a apoyar las recomendaciones de la Comisión Europea en dicha materia. Es más según la explicación ofrecida por el ministro de Economía y Administraciones Públicas en la sesión de convalidación en el Congreso de los Diputados del real decreto-ley:

«... también estamos introduciendo cambios en nuestra fiscalidad, cambios como la elevación del IVA, que es un proyecto europeo, que hacemos porque está en las recomendaciones de la Unión Europea porque la política tributaria de la Unión Europea promueve que se descansa más sobre la tributación indirecta, a pesar de los problemas, de los defectos que ello implica, siempre que se reduzca a cambio la imposición sobre el trabajo, sobre la utilización del empleo, como está promoviendo el Gobierno en este decreto; subimos el IVA y bajamos un punto las cotizaciones sociales en el año 2013 y otro punto en 2014. Ello promoverá una evolución económica positiva de nuestro país en materia de estímulo a la creación de empleo, que no se deriva de la subida directa del IVA, en modo alguno; no estoy defendiendo eso. Estoy defendiendo que la compensación de 2 puntos de bajada de la cotización a la Seguridad Social, en términos netos, dará lugar a creación de empleo, compensando perfectamente los efectos negativos que tiene esa subida del IVA en el momento actual. Por lo demás —insisto en la idea—, es una recomendación expresa derivada del informe del Fondo Monetario Internacional, que mereció también amplios titulares, como ustedes conocen, que se hiciera ya, junto a la obligación que establece la Comisión Europea de que procedamos cuanto antes.»

La pertenencia a la Unión Europea conlleva el respeto a la normativa comunitaria y a sus políticas, lo que implica dar cabida en el ordenamiento jurídico interno a las decisiones de la Unión. Para que una norma pueda ser expulsada del ordenamiento jurídico por ser tachada de inconstitucional, ha de no encajar en la Constitución de forma indubitada, pues si es posible una interpretación *secundum*

constitutionem el precepto debe mantenerse, así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, entre otras, en Sentencia 138/2005, cuyo fundamento jurídico 5.º dice:

«[...] este Tribunal ha declarado reiteradamente que, en virtud del principio de conservación de la ley, sólo cabe declarar la inconstitucionalidad de aquellos preceptos “cuya incompatibilidad con la Constitución resulte indudable por ser imposible llevar a cabo una interpretación conforme a la misma” (SSTC 111/1993, y las que en ella se citan, o 24/2004). Y que puesto que “la validez de la ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución” (STC 108/1986), será preciso explorar las posibilidades interpretativas del precepto cuestionado, por si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la Constitución (SSTC 76/1996, y 233/1999).»

V

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

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

Fundamentos de la resolución

Primero. El primer motivo de inconstitucionalidad alegado hace referencia al aspecto formal de la norma, al considerar que la adopción mediante decreto-ley del aumento del IVA afecta al artículo 86 en relación con el artículo 31.1 CE.

Los decretos-ley están previstos en el artículo 86 de la Constitución con tres requisitos: a) la exigencia de que el decreto-ley se dicte exclusivamente para afrontar una situación de extraordinaria y urgente necesidad; b) la limitación en cuanto a la materia sobre la que puede incidir. En concreto, no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución Española, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al derecho electoral general; y c) la necesidad de que los decretos-ley sean sometidos inmediatamente al Congreso de los Diputados para el debate y votación de la totalidad, en el plazo de los 30 días siguientes a su promulgación, con objeto de que se convalide.

En cuanto al primer requisito, el Tribunal Constitucional ha establecido un criterio reiterado de interpretación amplia de las condiciones que contempla el artículo 86.1 de la Constitución, para permitir que el Gobierno pueda dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de decretos-ley, e incluso ha mantenido explícitamente (STC 6/1983, FJ 5.º) que «nuestra Constitución ha adoptado una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del decreto-ley».

En la STC 29/1982 (FJ 3.º), a propósito de la valoración de la situación en que se puede aprobar un decreto-ley, el Tribunal Constitucional plantea que «sin perjuicio del posible y ulterior control jurídico constitucional que corresponde a este Tribunal Constitucional, en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma vía decreto-ley».

En la misma sentencia se señala que la propia naturaleza discrecional de la decisión adoptada permitirá tan solo rechazar la definición de una situación como de extraordinaria y urgente necesidad «en supuestos de uso abusivo y arbitrario».

Para poder valorar si el Gobierno se encontraba amparado por el presupuesto habilitante para dictar el Real Decreto-ley 20/2012, es decir, si se dictó en un caso de extraordinaria y urgente necesidad es preciso acudir a los factores en su conjunto que le hayan aconsejado dictar el mismo, tales factores se encuentran reflejados en la Exposición de motivos de la norma, donde textualmente se dice:

«Desde hace varios meses, como consecuencia de la situación por la que atraviesa la economía española, se vienen adoptando diversas medidas en el ámbito tributario con el fin de consolidar las

finanzas públicas y de este modo corregir lo antes posible los principales desequilibrios que repercuten en aquella, principalmente la reducción del déficit público.

... la evolución de los ingresos públicos hace precisa la adopción de medidas adicionales que, reforzando estos, permitan sentar las bases para una recuperación económica estable y duradera, medidas que inciden principalmente, en el Impuesto sobre el Valor Añadido...

El logro de tales objetivos, ciertamente exigentes, hace imprescindible la incorporación de estas medidas al ordenamiento de manera inmediata, lo que justifica la utilización de la figura del real decreto-ley, al concurrir los requisitos de extraordinaria y urgente necesidad que el artículo 86 de la "Constitución española exige para el recurso de dicho instrumento normativo".»

A la anterior justificación hay que añadir que la Comisión Europea ha venido manteniendo la necesidad de que España eleve los tipos de gravamen y amplíe la base del tributo a fin de buscar el alineamiento con los otros Estados miembros, no hay que olvidar que se trata de un impuesto armonizado cuyo tipo impositivo solo puede variar dentro del margen fijado por la Comisión Europea.

Desde el primer momento el Tribunal Constitucional ha manifestado, STC 6/1983, fundamento jurídico 5.º, que la utilización del real decreto-ley se estima legítima «en todos aquellos casos en que haya que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta».

El control de la situación por el Tribunal Constitucional de la valoración efectuada por el Gobierno para la adopción de dicho instrumento normativo implica «la definición por el mismo de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que sea explícita y razonada y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan de manera que estas últimas guarden relación directa o de congruencia con la situación que trata de afrontar» (STC 182/1997, FJ 3.º).

En el presente caso no cabe duda de que existe una relación directa entre el alcance de los objetivos de obtención de recursos y la necesidad de buscar los mismos donde los hay, a través del aumento de la recaudación mediante la subida de varios impuestos.

Una vez constatado que se dan los requisitos habilitantes para la aprobación de un decreto-ley por el Gobierno, se pasa a comprobar si la materia regulada por el mismo está proscrita por la Constitución para esta forma normativa, tal y como sostienen los interesados en sus escritos.

Según la doctrina del Tribunal Constitucional el artículo 86 no cierra el paso a cualquier regulación tributaria por decreto-ley, en cuanto que, de acuerdo con los artículos 31 y 133, la reserva de ley formal en materia tributaria ha de entenderse referida exclusivamente a los criterios o principios con arreglo a los cuales se ha de regir la misma, esto es la creación *ex novo* de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo. En palabras del propio Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 7 de la STC 189/2005:

«Centrado así el debate, lo primero que debemos subrayar es que, como señalamos en la STC 182/1997, de 28 de octubre, y hemos recordado recientemente en las SSTC 137/2003, de 3 de julio y 108/2004, de 30 de junio, del hecho de que la materia tributaria esté sujeta al principio de reserva de ley (artículos 31.3 y 133.1 y 3 CE) y de que dicha reserva tenga carácter relativo y no absoluto "no se deriva necesariamente que se encuentre excluida del ámbito de regulación del decreto-ley, que podrá penetrar en la materia tributaria siempre que se den los requisitos constitucionales del presupuesto habilitante y no 'afecte', en el sentido constitucional del término, a las materias excluidas", límite material "que no viene señalado por la reserva de ley". A lo que este Tribunal debe atender al interpretar el límite material del artículo 86.1 CE "no es, pues, al modo [de] cómo se manifiesta el principio de reserva de ley en una determinada materia, la tributaria en este caso (si tiene carácter absoluto o relativo y qué aspectos de dicha materia se encuentran amparados o no por dicha reserva), sino más bien al examen de si ha existido 'afectación' por el decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el título I de la Constitución. Lo que exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate" (FF 8, 6 y 7, respectivamente).

Lo que acabamos de decir permite ya rechazar sin mayor dilación la alegada vulneración del artículo 86.1 CE que los diputados recurrentes achacan a los artículos 4 y 5 del Real Decreto-ley 7/1996, por la sola circunstancia de que dichos preceptos pudieran incidir sobre una materia que,

conforme a los artículos 31.3 y 133.1, ambos CE, estuviera reservada a la ley, dado que, como acabamos de señalar, lo relevante a estos efectos no es si el decreto-ley impugnado invade o no materias reservadas a la ley, sino si afecta a alguna de las materias que, conforme al texto constitucional, le están vedadas. Como señalamos en las citadas SSTC 182/1997, 137/2003 y 108/2004, en la sección segunda del capítulo II del título I de la Constitución, bajo la rúbrica "De los derechos y deberes de los ciudadanos", figura el artículo 31.1 CE, precepto que establece "un auténtico mandato jurídico, fuente de derechos y obligaciones", del que "se deriva un deber constitucional para los ciudadanos de contribuir, a través de los impuestos, al sostenimiento o financiación de los gastos públicos" (F 6, en las dos primeras sentencias, y F 7, en la tercera). Por ello este Tribunal, desde la STC 6/1983, de 4 de febrero —cuya doctrina fue seguida por las SSTC 41/1983, de 18 de mayo; 51/1993, de 11 de febrero; 182/1997, de 18 de octubre, 137/2003, de 3 de julio y 108/2004, de 30 de junio—, ha incluido entre los deberes cuya afectación está vedada al decreto-ley, el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que enuncia el artículo 31.1 CE.

Esto sentado, es preciso recordar asimismo que, respecto de la interpretación de los límites materiales de la utilización del decreto-ley, hemos venido manteniendo siempre una posición equilibrada que evite las concepciones extremas, de modo que "la cláusula restrictiva del artículo 86.1 de la Constitución ('no podrán afectar') debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución..., ni permita que por decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I" (SSTC 111/1983, 60/1986, 182/1997, 137/2003, y 108/2004). Posición que nos ha llevado a concluir que el decreto-ley "no puede alterar ni el régimen general ni los elementos esenciales del deber de contribuir", lo que exige precisar "cómo se encuentra definido dicho deber en la norma fundamental, concretamente en su artículo 31.1; y es que, como señalamos en la STC 111/1983, comprobar cuándo el decreto-ley 'afecta' a un derecho, deber o libertad 'exige también que se tenga muy en cuenta la configuración constitucional del derecho —en este caso, deber— afectado en cada caso' (por todas, STC 108/2004, de 30 de junio, F 7)".»

El establecimiento del tipo de gravamen de un tributo no constituye la creación *ex novo* del mismo, más en este caso que supone la aplicación de las directrices comunitarias, y cuya consideración por el Tribunal Constitucional no ha sido unívoca respecto al instrumento normativo necesario para su regulación.

En cuanto al último requisito, el real decreto-ley fue convalidado por el Congreso de los Diputados en sesión de 19 de julio de 2012, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» número 183, de 1 de agosto.

Todas estas razones llevan a considerar que el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, respeta la reserva de ley en materia tributaria, teniendo cabida en la Constitución.

Segundo. Como ya se ha señalado el IVA es un impuesto armonizado comunitariamente, que tiene una aplicación similar en todos los Estados y con la única variación de los tipos impositivos que tienen un estrecho margen de maniobra y siempre bajo las indicaciones de la Comisión Europea. Amén de lo que el ingreso en el euro ha representado para España en cuanto a cesión de soberanía sobre control de la moneda y por tanto del déficit. Nadie es ajeno al conocimiento de la situación socioeconómica que estamos atravesando, así las cosas, el 30 de mayo de 2012 se publica la recomendación del Consejo sobre el programa nacional de reforma de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad de España para 2012-2013, en cuyo seno se recomienda a España «Introducir un sistema tributario compatible con los esfuerzos de saneamiento fiscal y más favorable al crecimiento, especialmente reorientando la presión fiscal desde el trabajo hacia el consumo y las actividades perjudiciales para el medio ambiente. En particular, subsanar la baja proporción de ingresos procedentes del IVA aumentando la base imponible de este impuesto. Disminuir el sesgo que provoca el sistema tributario a favor del endeudamiento...».

Esta recomendación pone de manifiesto que la decisión de incremento del IVA no constituye una acción libre del Gobierno que ha elegido esta forma de proceder, sino que es consecuencia de la aplicación de la política europea, dado que según el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea, España se compromete a apoyar las recomendaciones de la Comisión Europea en dicha materia. Es más, según la explicación ofrecida por el ministro de Economía y Administraciones Públicas en la sesión de convalidación:

«... también estamos introduciendo cambios en nuestra fiscalidad, cambios como la elevación del IVA, que es un proyecto europeo, que hacemos porque está en las recomendaciones de la Unión Europea porque la política tributaria de la Unión Europea promueve que se descansa más sobre la tributación indirecta, a pesar de los problemas, de los defectos que ello implica, siempre que se reduzca a cambio la imposición sobre el trabajo, sobre la utilización del empleo, como está promoviendo el Gobierno en este decreto; subimos el IVA y bajamos un punto las cotizaciones sociales en el año 2013 y otro punto en 2014. Ello promoverá una evolución económica positiva de nuestro país en materia de estímulo a la creación de empleo, que no se deriva de la subida directa del IVA, en modo alguno; no estoy defendiendo eso. Estoy defendiendo que la compensación de 2 puntos de bajada de la cotización a la Seguridad Social, en términos netos, dará lugar a creación de empleo, compensando perfectamente los efectos negativos que tiene esa subida del IVA en el momento actual. Por lo demás —insisto en la idea—, es una recomendación expresa derivada del informe del Fondo Monetario Internacional, que mereció también amplios titulares, como ustedes conocen, que se hiciera ya, junto a la obligación que establece la Comisión Europea de que procedamos cuanto antes.»

En este punto hay que recordar que la pertenencia a la Unión Europea conlleva el respeto a la normativa comunitaria y a sus políticas. Lo que implica dar cabida en el ordenamiento jurídico interno a las decisiones de la Unión. Para que una norma pueda ser expulsada del ordenamiento jurídico por ser tachada de inconstitucional, ha de no encajar en la Constitución de forma indubitada, pues si es posible una interpretación *secundum constitutionem* el precepto debe mantenerse, así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, entre otras, en Sentencia 138/2005, cuyo fundamento jurídico 5.º dice:

«[...] este Tribunal ha declarado reiteradamente que, en virtud del principio de conservación de la Ley, sólo cabe declarar la inconstitucionalidad de aquellos preceptos "cuya incompatibilidad con la Constitución resulte indudable por ser imposible llevar a cabo una interpretación conforme a la misma" (SSTC 111/1993, y las que en ella se citan, o 24/2004). Y que puesto que "la validez de la ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución" (STC 108/1986), será preciso explorar las posibilidades interpretativas del precepto cuestionado, por si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la Constitución (SSTC 76/1996, y 233/1999).»

Tercero. La segunda objeción sobre la constitucionalidad de la norma se refiere al artículo 31.1 CE al estimar que se quiebran los principios del sistema tributario y en concreto el de igualdad.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobradamente sobre los principios constitucionales del sistema tributario, buscando siempre la presidencia de un sistema justo, en el que paguen más los que más tienen. Y vincula la generalidad al principio de igualdad, en Sentencia 96/2002, cuando dice en su fundamento jurídico 7:

«[...] Efectivamente, dicho precepto constitucional dispone que "todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio". Esta recepción constitucional del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos según la capacidad económica de cada contribuyente configura un mandato que vincula no sólo a los ciudadanos sino también a los poderes públicos (STC 76/1990, de 26 de abril, FJ 3) ya que, si los unos están obligados a contribuir de acuerdo con su capacidad económica al sostenimiento de los gastos públicos, los poderes públicos están obligados, en principio, a exigir esa contribución a todos los contribuyentes cuya situación ponga de manifiesto una capacidad económica susceptible de ser sometida a tributación. La expresión "todos" absorbe el deber de cualesquiera personas, físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, residentes o no residentes, que por sus relaciones económicas con o desde nuestro territorio (principio de territorialidad) exteriorizan manifestaciones de capacidad económica, lo que les convierte también, en principio, en titulares de la obligación de contribuir conforme al sistema tributario. Se trata, a fin de cuentas, de la igualdad de todos ante una exigencia constitucional —el deber de contribuir o la solidaridad en el levantamiento de las cargas públicas— que implica, de un lado, una exigencia directa al legislador, obligado a buscar la riqueza allá donde se encuentre (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 4; 150/1990, de 4 de

octubre, FJ 9; 221/1992, de 11 de diciembre, FJ 4; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 14), y, de otra parte, la prohibición en la concesión de privilegios tributarios discriminatorios, es decir, de beneficios tributarios injustificados desde el punto de vista constitucional, al constituir una quiebra del deber genérico de contribuir al sostenimiento de los gastos del Estado.

Aunque el legislador goza de un amplio margen de libertad en la configuración de los tributos, no correspondiendo a este Tribunal enjuiciar si las soluciones adoptadas en la Ley son las más correctas técnicamente, sin embargo, sí estamos facultados para determinar si en el régimen legal del tributo el legislador ha vulnerado el citado principio de igualdad (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 4; 221/1992, de 11 de diciembre, FJ 4, 214/1994, de 14 de julio, FJ 5; y 46/2000, de 17 de febrero, FJ 4). Por este motivo, la exención o la bonificación —privilegio de su titular— como quiebra del principio de generalidad que rige la materia tributaria (artículo 31.1 CE), en cuanto que neutraliza la obligación tributaria derivada de la realización de un hecho generador de capacidad económica, sólo será constitucionalmente válida cuando responda a fines de interés general que la justifiquen (por ejemplo, por motivos de política económica o social, para atender al mínimo de subsistencia, por razones de técnica tributaria, etc.), quedando, en caso contrario, proscrita, pues no hay que olvidar que los principios de igualdad y generalidad se lesionan cuando “se utiliza un criterio de reparto de las cargas públicas carente de cualquier justificación razonable y, por tanto, incompatible con un sistema tributario justo como el que nuestra Constitución consagra en el artículo 31” (STC 134/1996, de 22 de julio, FJ 8).»

No es necesario como pretenden los comparecientes acudir al artículo 14 de la Constitución cuando hablamos del principio de igualdad tributaria, ya que en seguimiento de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional cuando estamos en presencia de los tributos es suficiente acudir a los principios del artículo 31.1 CE, en palabras del propio Tribunal:

«Pues bien, a este respecto, en primer lugar, conviene comenzar descartando que el artículo 14 CE resulte concernido en este caso. En efecto, sintetizando nuestra doctrina general sobre el principio de igualdad, es necesario recordar que no toda proclamación constitucional de dicho principio “es reconducible, sin más, a la efectuada por el artículo 14 CE”, dado que dicho precepto únicamente tutela frente a las discriminaciones basadas en “una diferenciación de índole subjetiva” (SSTC 159/1997, de 2 de octubre, FF 3 y 4; 183/1997, de 28 de octubre, F 3; 55/1998, de 16 de marzo, FF 2 y 3; 71/1998, de 30 de marzo, F 4; 36/1999, de 22 de marzo, F 3; 84/1999, de 10 de mayo, F 4; 200/1999, de 8 de noviembre, F 3; 111/2001, de 7 de mayo, F 7; 54/2006, de 27 de febrero, F 6, y 45/2007, de 1 de marzo, F 3, y ATC 1/2000, de 10 de enero, F 4). Sentado lo anterior, no fundándose la discriminación denunciada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en ninguna de las razones subjetivas a las que alude expresamente el artículo 14 CE, como señalamos al responder a idéntica alegación en relación con la misma tasa fiscal que grava las máquinas recreativas tipo “B” en las SSTC 55/1998, de 16 de marzo (F 3), y 200/1999, de 8 de noviembre (F 3), debe excluirse que se haya producido la infracción del citado precepto constitucional (en el mismo sentido, en relación con el llamado gravamen complementario de la tasa fiscal del juego, SSTC 159/1997, de 2 de octubre, F 4; 183/1997, de 28 de octubre, F. 3; 71/1998, de 30 de marzo, F 4; 137/1998, de 29 de junio, F 2; 36/1999, de 22 de marzo, F 3, y 84/1999, de 10 de mayo, F 4).»

El IVA es un impuesto indirecto proporcional sin hacer distinciones en función de la persona que soporta la carga tributaria, por esta razón los interesados consideran que no respeta el principio de igualdad pues, a su juicio, quienes menos riqueza tienen sufren más las consecuencias del tributo. Este argumento, al margen de que da al traste con toda la imposición indirecta sobre todo con la que grava el consumo, es contrario a las directrices marcadas por la Unión Europea según se ha explicado sobradamente más arriba. Todos los impuestos indirectos son de cuantía fija o proporcional y desde esta perspectiva hay que valorar el respeto al principio de igualdad, lo que ha sido abordado por el Tribunal Constitucional en el auto antes mencionado.

Para el Tribunal no cabe considerar implicado el derecho a la igualdad del artículo 31.1 CE, lo que sucede siempre que se denuncia «que, sin justificación objetiva y razonable, índices de capacidad económica idénticos son objeto de un gravamen diverso» (STC 54/2006, de 27 de febrero, F 6), por el hecho de que no exista una diferenciación en el tratamiento fiscal de distintas manifestaciones de riqueza:

Es la denominada «discriminación por indiferenciación»; ya que, conforme a reiterada doctrina de dicho Tribunal, «... el principio constitucional de igualdad no consagra "un derecho a la desigualdad de trato, ni ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, por lo que no existe ningún derecho subjetivo al trato normativo desigual"» (STC 69/2007, de 16 de abril, F 4, en relación con el principio de igualdad del artículo 14 CE; en el mismo sentido, SSTC 117/2006, de 24 de abril, F 2 c); 257/2005, de 24 de octubre, F 4; 231/2005, de 26 de septiembre, F 5; 104/2005, de 9 de mayo, F 3; 156/2003, de 15 de septiembre, F 3; 88/2001, de 2 de abril, F 3; 21/2001, de 29 de enero, F 2; 181/2000, de 29 de junio, F 11; 36/1999, de 22 de marzo, F 4; 211/1996, de 17 de diciembre, F 4, y 308/1994, de 21 de noviembre, F 5). Doctrina formulada en la mayoría de los pronunciamientos del propio Tribunal y a la que se remite constantemente en las resoluciones que dicta en relación con el principio de igualdad del artículo 14 CE y que ha hecho extensiva a la igualdad del artículo 31.1 CE.

Como ha expresado repetidamente el Tribunal: «En definitiva, "el principio de igualdad no puede fundamentar un reproche de discriminación por indiferenciación" (SSTC 257/2005, de 24 de octubre, F 4; 231/2005, de 26 de septiembre, F 5; 104/2005, de 9 de mayo, F 3; 181/2000, de 29 de junio, F 11; 164/1995, de 8 de noviembre, F 7), razón por la cual la cuestión de inconstitucionalidad resulta notoriamente infundada también en este punto».

VI

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

Fundamentos de la resolución

Primero. Se plantea en este caso la disconformidad del interesado con la modificación de una de las medidas de promoción del acceso a la vivienda y a la rehabilitación, consistente en una ayuda financiera asumida por la Administración General del Estado. Como justificación para esta reforma, la exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2012 señala, en su epígrafe VII, lo que sigue:

«Los Planes Estatales de Vivienda recogen, entre otras ayudas, la subsidiación de préstamos. Se trata de una ayuda financiera estatal destinada a facilitar al prestatario el pago de la amortización del capital del préstamo así como sus intereses, que consiste en una cuantía fija que el Ministerio de Fomento abona a la entidad financiera una vez que ésta factura al prestatario. En los últimos cinco años el Estado ha abonado por este concepto un total de más de 1.298 millones de euros.

En la actualidad la coyuntura económica de insuficiencia presupuestaria y la evolución de los precios de la vivienda llevan a la supresión de esta ayuda. Del mismo modo queda suprimida para aquellas solicitudes que se encuentren en tramitación y no hayan sido aún reconocidas por las comunidades autónomas.»

Segundo. Entrando ya en los razonamientos formulados por el solicitante de recurso, debe analizarse la alegada vulneración del párrafo tercero del artículo 9.3 de la Constitución, especialmente en lo referido a la seguridad jurídica e implícitamente en lo relativo a la no retroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales.

Como ha quedado expuesto, la supresión de las ayudas a la subsidiación de préstamos cobró efectos desde la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012; esto es, desde el 15 de julio de 2012. En esa misma fecha se interrumpió el reconocimiento de las solicitudes que estuvieran presentadas pero no resueltas por parte de las comunidades autónomas. Ello implica que se dejan a salvo las solicitudes ya aprobadas y los préstamos convenidos del Plan de vivienda y rehabilitación 2009-2012 con resolución del visado del contrato anterior a la fecha indicada.

El análisis de las alegaciones presentadas exige acudir a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre esta materia. En particular, es necesario tener presente que el alto intérprete de la Constitución ha precisado lo siguiente:

«Como se ha dicho ya en otras ocasiones por este Tribunal, solo puede afirmarse que la norma es retroactiva, a efectos del artículo 9.3 CE, cuando incide sobre relaciones consagradas y afecta a situaciones agotadas, de tal modo que la incidencia en los derechos, en cuanto a su protección en el futuro no pertenece al campo estricto de la retroactividad —SSTC 42/1986 y 99/1987—. Por lo que procede excluir la presencia de efectos retroactivos constitucionalmente prohibidos en el presente caso, en cuanto que no se ven afectados los derechos consolidados a la prestación ni se priva a los beneficiarios de las prestaciones devengadas, proyectándose los efectos de la aplicación de la norma sólo en relación a situaciones futuras» (STC 199/1990, FJ 2).

En la misma línea cabe citar otras sentencias, como la que se sigue:

«Conviene recordar que hemos dicho que la interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento contrarias al artículo 9.2 CE (por todas, SSTC 6/1983, F 3, y 126/1987, F 11) y que dicha regla de irretroactividad no supone la imposibilidad de dotar de efectos retroactivos a las leyes que colisionen con derechos subjetivos de cualquier tipo, sino que se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas o en la esfera general de protección de la persona (por todas, STC 42/1986, F 3). Por otra parte, lo que se prohíbe es la retroactividad, entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la retroactividad, sino al de la protección que tales derechos, en el supuesto de que experimenten alguna vulneración, hayan de recibir (por todas, SSTC 42/1986, F 3 y 97/1990, F 4). El precepto constitucional, de este modo, no permitiría vigencias retroactivas que produzcan resultados restrictivos o limitaciones de los derechos que se habían obtenido en base a una legislación anterior (STC 97/1990, F 5), aunque, sin embargo, la eficacia y protección del derecho individual —nazca de una relación pública o de una privada— dependerá de su naturaleza y de su asunción más o menos plena por el sujeto, de su ingreso en el patrimonio del individuo, de manera que la irretroactividad solo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas (por todas, SSTC 99/1987, F 6.b), o 178/1989, F 9), de lo que se deduce que solo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del artículo 9.3 CE, cuando incide sobre "relaciones consagradas" y afecta a "situaciones agotadas" [por todas, STC 99/1987, F 6 b)].»

Resulta relevante, igualmente, para el caso que nos ocupa, recordar que hemos establecido (por todas, SSTC 126/1987, F 11 y 182/1997, F 11) una distinción entre aquellas disposiciones legales que con posterioridad pretenden anudar efectos a situaciones de hecho producidas o desarrolladas con anterioridad a la propia ley, y ya consumadas, que hemos denominado de retroactividad auténtica, y las que pretenden incidir sobre situaciones o relaciones jurídicas actuales aún no concluidas, que hemos llamado de retroactividad impropia. En el primer supuesto —retroactividad auténtica— la prohibición de retroactividad operaría plenamente y sólo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio. En el segundo —retroactividad impropia— la licitud o ilicitud de la disposición resultaría de una ponderación de bienes llevada a cabo caso por caso teniendo en cuenta, de una parte, la seguridad jurídica y, de otra, los diversos imperativos que pueden conducir a una modificación del ordenamiento jurídico, así como las circunstancias concretas que concurren en el caso» (STC 112/2006, FJ 17).

En lo que toca específicamente a la seguridad jurídica, el Tribunal Constitucional afirmó en su Sentencia 71/1982 (FJ 4) que esta «se enlaza con el principio de reserva de ley y, en el sentido más general, con el de legalidad, y también la seguridad jurídica requiere certeza en la regla del Derecho y proscribire fórmulas proclives a la arbitrariedad». De igual modo, se precisa que «el principio de seguridad jurídica puede entenderse como la confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes» (STC 147/1986, FJ 4). Sobre tales bases el propio Tribunal ha ido elaborando una nítida línea argumentativa que se contiene adecuadamente sistematizada en el siguiente extracto de su jurisprudencia:

«Señalábamos en las mencionadas SSTC 27/1981 y 99/1987 que la seguridad jurídica es "suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad", sin perjuicio del valor que por sí mismo tiene aquel principio. En el

caso que ahora nos ocupa, es obvio que las normas a las que se imputa la inseguridad no son normas inciertas o faltas de la indispensable claridad, no obstante la inevitable exégesis que de las mismas haya de hacerse; tampoco contradicen la jerarquía normativa y han sido formalmente publicadas; no inciden en irretroactividad desfavorable a los derechos individuales, aunque dispongan un nuevo régimen más restrictivo aplicable en lo porvenir a situaciones jurídicas preexistentes, cuyo respeto no puede producir una congelación del ordenamiento jurídico o impedir toda modificación del mismo, como ya se ha expuesto, y, por último, no incurren en arbitrariedad ni carecen de razonabilidad por relación a los lícitos propósitos con que el legislador pretende dar respuesta a la cambiante realidad social. De todo ello se sigue que la ley no conculca el principio de seguridad jurídica, el cual, debe insistirse, no ampara la necesidad de preservar indefinidamente el régimen jurídico que se establece en un momento histórico dado en relación con derechos o situaciones determinadas» (STC 227/1988, FJ 10).

En coherencia con lo expuesto, el alto intérprete de la Constitución ha puesto cuidado en señalar (por todas, véanse las SSTC 99/1987, 178/1989 y 65/1990) que el artículo 9.3 de la Constitución no es un remedio constitucional frente a la pérdida de derechos que no puedan considerarse plenamente integrados y asumidos en el patrimonio del sujeto o, dicho en otros términos, que no protege la mera expectativa de derechos.

Descendiendo al caso aquí planteado, el artículo 35 del real decreto-ley dispone un cambio normativo, que implica la interrupción de una línea de subsidiación de préstamos. Esta medida implica, evidentemente, una situación menos favorable para los interesados que la precedente, pero no puede considerarse que vulnere la seguridad jurídica en los términos que dicho concepto es entendido por el Tribunal Constitucional y que han quedado expuestos en este fundamento.

Tercero. Aunque sin aportar mayores razonamientos, el solicitante de recurso considera también que la medida adoptada ha podido vulnerar el artículo 47 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional señaló que «la política de vivienda junto a su dimensión estrictamente económica, debe tener un señalado acento social, en atención al principio rector que establece el artículo 47 de la norma fundamental, siendo así que uno y otro aspecto —el económico y el social— se revelan difícilmente separables (STC 152/1988, FJ 2)».

En las actuales circunstancias los poderes públicos no pueden desentenderse de la gravedad de la coyuntura económica, que está suponiendo un serio problema para la sostenibilidad de determinadas políticas públicas. Tampoco puede obviarse que desde la entrada del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 se ha producido una novedad constitucional altamente relevante, cual es la modificación, que se promulgó el 27 de septiembre de 2011, del artículo 135 de la Constitución. Dicho precepto ha convertido la estabilidad presupuestaria en una exigencia constitucional, que afecta al conjunto de las administraciones públicas.

Esta previsión constitucional, unida a la proscripción de que el Estado y las comunidades autónomas superen el límite de déficit estructural establecido por la Unión Europea para sus Estados miembros, obliga a los responsables públicos a adoptar medidas extraordinarias cuando, como notoriamente es el caso, la situación económica está lejos de ser positiva y el desequilibrio de las finanzas públicas es una realidad. A ello debe sumarse que las dificultades para obtener crédito y la evolución de la deuda dificultan severamente la posibilidad de acudir a la cláusula de salvaguardia establecida en el apartado 4 del referido artículo 135 de la Constitución.

Así las cosas, es indudable que las medidas acordadas suponen sacrificios a los ciudadanos, tanto en lo referente a la obligación de todos de sostener los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica (artículo 31.1 C), como en lo que afecta a la modificación de los criterios de gasto y a la minoración del propio gasto público. Estos sacrificios son especialmente importantes cuando, como es el caso, afectan a la satisfacción de uno de los elementos básicos para el adecuado desarrollo personal y familiar, como es el disfrute de una vivienda digna y adecuada. Pero en este punto, no puede dejar de reconocerse que el Real Decreto-ley 20/2012 contiene una amplia serie de disposiciones que persiguen ese objetivo y que el reparto de cargas afecta a una amplio número de ciudadanos de muy diversos colectivos, por lo que las medidas adoptadas, sin duda contundentes y duras para quienes se ven afectados por ellas, han de ser puestas en su adecuada perspectiva y, examinadas en esa dimensión, no pueden ser consideradas discriminatorias o arbitrarias.

VII

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

Fundamentos de la resolución

Único. Del escrito presentado cabe deducir que el solicitante considera que la supresión de un derecho a bonificación, generado en su día por resolución de la Tesorería General de la Seguridad Social, vulneraría los principios de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales y de seguridad jurídica recogidos en el artículo 9.3 de la Constitución española.

Para el estudio de esta cuestión es preciso acudir a la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional, que ha manifestado (por todas SSTC 42/1986 y 99/1987) que:

«Lo que se prohíbe en el artículo 9.3 es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, por lo que dado que es claro que la modificación de la que se trata solo afecta, como se ha explicado, a aquellas situaciones jurídicas cuyos efectos no se han consumado, no es posible considerarla contraria a lo previsto en el artículo 9.3, puesto que el principio de seguridad jurídica no ampara, según la doctrina constitucional, la necesidad de preservar indefinidamente el régimen jurídico que se establece en un momento histórico dado, en relación con determinados derechos o situaciones.»

En el fundamento jurídico 3 de la citada Sentencia 42/1986 se especifica que la garantía constitucional de la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de los derechos individuales consagrada en el artículo 9.3: «No supone la imposibilidad de dotar de efectos retroactivos a las leyes que colisionen con derechos subjetivos de cualquier tipo. De hecho, la expresión «restricción de derechos individuales» del artículo 9.3 ha de equipararse a la idea de sanción, por lo cual el límite de dicho artículo hay que considerar que se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas o en la esfera general de protección de la persona».

Así pues, procede excluir la presencia de efectos retroactivos constitucionalmente prohibidos en el presente caso, en cuanto que no se ven afectados los derechos consolidados a la bonificación ni se priva a los beneficiarios de las devengadas, proyectándose los efectos de la aplicación de la norma solo en relación a situaciones futuras.

En coherencia con lo expuesto, el alto intérprete de la Constitución ha puesto cuidado en señalar (por todas, véanse las SSTC 99/1987, 178/1989 y 65/1990) que el artículo 9.3 de la Constitución no es un remedio constitucional frente a la pérdida de derechos que no puedan considerarse plenamente integrados y asumidos en el patrimonio del sujeto o, dicho en otros términos, que no protege la mera expectativa de derechos.

En lo que toca específicamente a la seguridad jurídica, el Tribunal Constitucional afirmó en su Sentencia 71/1982 (FJ 4) que esta «se enlaza con el principio de reserva de ley y, en el sentido más general, con el de legalidad, y también la seguridad jurídica requiere certeza en la regla del Derecho y proscrib[e] fórmulas proclives a la arbitrariedad». De igual modo, se precisa que «el principio de seguridad jurídica puede entenderse como la confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes» (STC 147/1986, FJ 4). Sobre tales bases el propio Tribunal ha ido elaborando una nítida línea argumentativa que se contiene adecuadamente sistematizada en el siguiente extracto de su jurisprudencia:

«Señalábamos en las mencionadas SSTC 27/1981 y 99/1987 que la seguridad jurídica es "suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad", sin perjuicio del valor que por sí mismo tiene aquel principio. En el caso que ahora nos ocupa, es obvio que las normas a las que se imputa la inseguridad no son normas inciertas o faltas de la indispensable claridad, no obstante la inevitable exégesis que de las

mismas haya de hacerse; tampoco contradicen la jerarquía normativa y han sido formalmente publicadas; no inciden en irretroactividad desfavorable a los derechos individuales, aunque dispongan un nuevo régimen más restrictivo aplicable en lo porvenir a situaciones jurídicas preexistentes, cuyo respeto no puede producir una congelación del ordenamiento jurídico o impedir toda modificación del mismo, como ya se ha expuesto, y, por último, no incurrir en arbitrariedad ni carecen de razonabilidad por relación a los lícitos propósitos con que el legislador pretende dar respuesta a la cambiante realidad social. De todo ello se sigue que la ley no conculca el principio de seguridad jurídica, el cual, debe insistirse, no ampara la necesidad de preservar indefinidamente el régimen jurídico que se establece en un momento histórico dado en relación con derechos o situaciones determinadas». (STC 227/1988, FJ 10.)

La disposición transitoria sexta del Real Decreto-ley 20/2012 genera una situación menos favorable para los interesados que la precedente, pero no puede considerarse que vulnere la seguridad jurídica en los términos que dicho concepto es entendido por el Tribunal Constitucional. A partir de la fecha de la entrada en vigor del real decreto-ley el derecho a la aplicación de una serie de bonificaciones en las cuotas patronales de la Seguridad Social se ve interrumpido por una decisión legal que no afecta a lo ya devengado y sobre la que no se aprecia una vulneración de la seguridad jurídica en los términos requeridos por la jurisprudencia constitucional que se ha puesto de manifiesto. Es más, la ordenación de los programas de fomento de la contratación, que permanecen vigentes, contribuye a establecer la certeza sobre lo que es Derecho, por lo que no puede reputarse que induzca a confusión normativa o que deje a los operadores jurídicos y a los ciudadanos sin saber a qué atenerse. De hecho, en la exposición de motivos del real decreto-ley cuestionado se invoca que a través de esta norma «se cumple con las recomendaciones de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios de dirigir las bonificaciones a la contratación a colectivos con dificultades objetivas y especiales para acceder al mercado de trabajo, haciéndolas más efectivas y ofreciendo mayor seguridad jurídica».

En cuanto a la alegación de que la bonificación en cuestión para la contratación de una trabajadora se concedió por la autoridad laboral durante toda la vigencia del contrato, al no aportarse la resolución de la Tesorería General de la Seguridad Social, se carece de los mínimos elementos de juicio para poder pronunciarse sobre tal extremo. Por tanto, en caso de que efectivamente la bonificación se hubiese concedido durante el plazo que señala el solicitante del recurso, el cauce a utilizar sería el previsto legalmente, mediante el recurso administrativo pertinente y, en su caso, la interposición de recurso contencioso-administrativo, pero no puede pretenderse que un acto administrativo condicione la libertad de configuración de que disfruta el legislador o, en este caso, el Gobierno cuando acude a la vía prevista por el artículo 86.1 de la Constitución.

VIII

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

La resolución denegatoria se fundamentó en las consideraciones siguientes:

Fundamentos de la resolución

Primero. En relación con la primera de las argumentaciones en que se basa la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad que ahora se examina, ha de admitirse que el Tribunal Constitucional ha entendido que el derecho de libertad sindical definido en los artículos 7 y 28.1 de la Constitución no se agota en los aspectos organizativos o asociativos aludidos en los citados artículos, sino que comprende los derechos de actividad o los medios necesarios para que los sindicatos puedan cumplir las funciones que tienen constitucionalmente atribuidas, entre las que se incluye la negociación colectiva.

Asimismo, es cierto que de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se desprende que la negociación colectiva puede extenderse a cualquier materia de índole económica, laboral, sindical y, en

general, a cualquier otra que afecte a las condiciones de empleo de los trabajadores, así como que los pactos alcanzados constituyen auténticas normas jurídicas que se integran en el ordenamiento jurídico.

Sin embargo, de todo cuanto queda expuesto no cabe deducir que el derecho a la negociación colectiva esté constitucionalmente configurado como una facultad omnímoda, sino que, por el contrario, debe desarrollarse, según entiende el Tribunal Constitucional, dentro de los límites derivados del lugar que ocupa en el sistema de fuentes del derecho laboral y de los impuestos por el respeto a las consecuencias derivadas del principio de jerarquía normativa (SSTC 145/1991, de 1 de julio; 92/1992, de 11 de junio, y 92/1994, de 21 de marzo).

El sistema de fuentes construido por el ordenamiento jurídico español obliga a los convenios colectivos a someterse a las normas contenidas en la ley, que «en razón de la superior posición que ocupa en la jerarquía normativa, puede desplegar una virtualidad limitadora de la negociación colectiva» (STC 58/1985, de 30 de abril).

La cuestión se ha planteado ante el Tribunal Constitucional específicamente en relación con cláusulas limitativas introducidas por determinadas leyes respecto al salario, cuando este se satisface con cargo a fondos públicos, entendiéndose en estos supuestos el alto tribunal que «el principio de jerarquía normativa reconocido en el artículo 9.3 de la Constitución impide que los incrementos retributivos alcanzados mediante pacto o convenio prevalezcan sobre las concretas determinaciones contenidas en normas con rango de ley» (STC 62/2001, de 1 de marzo), debiendo concluirse de todo lo anterior que los preceptos legales cuestionados en la petición de interposición de recurso no suponen una afectación en el sentido constitucional del contenido de los derechos reconocidos en los artículos 7, 28.1 y 37.1 de la Constitución.

Segundo. En lo que hace referencia al argumento de que resulte contrario al principio constitucional de igualdad regulado en el artículo 14 de la Constitución, el hecho de que determinadas medidas previstas en el real decreto-ley, compensatorias de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, para el personal del sector público no alcancen al personal docente de los centros concertados, afectado en virtud del repetido real decreto-ley por una reducción sustancial de sus salarios, cabe señalar que, a juicio de esta Institución, la jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional no proporciona tampoco en este caso apoyo jurídico para llegar a tal conclusión.

Tal y como reiteradamente se expresa en el escrito de la federación de sindicatos de la enseñanza, que basa su afirmación en sentencias dictadas por el Tribunal Supremo, la Administración Pública no asume ninguna posición empresarial en el ámbito de la relación laboral, que vincula al personal docente de los centros privados concertados exclusivamente con el titular del centro, diferencia esta sustancial en la posición jurídica de este último personal docente respecto de la del personal al servicio del sector público que impide, ya de entrada y sin necesidad de efectuar otras consideraciones, apreciar que en el supuesto planteado concurra el presupuesto esencial para que pueda procederse a un enjuiciamiento desde la perspectiva del artículo 14 de la Constitución, es decir, que los supuestos de hecho, las situaciones subjetivas que quieran compararse sean efectivamente comparables, ya que no puede darse vulneración del principio de igualdad entre quienes se hallen en situaciones de partida diferentes.

Tercero. Por último, la supuesta vulneración del derecho a la libre elección de centro, derivado de la regulación contenida en el artículo 27 de la Constitución, en que incurriría la regulación cuestionada, se basa en la apreciación estrictamente subjetiva de que la disminución de los importes de los módulos económicos por unidad escolar que se opera mediante el real decreto-ley pondría en grave peligro la viabilidad de los centros educativos privados.

Se trata de una apreciación legítima pero que, en la medida en que no está basada en previsiones constitucionales de las que quepa deducir el umbral económico a partir del cual quepa estimar comprometida la efectividad del mencionado derecho, carece de toda trascendencia en sede constitucional.

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

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

Fundamentos de la resolución

Primero. Conviene tener muy presente que el Colegio Profesional de Periodistas de Andalucía, creado por la Ley 1/2012, pretende agrupar en su seno a los profesionales que voluntariamente quieran incorporarse a él y que la pertenencia o no a dicho Colegio no es requisito para el ejercicio profesional, ni determina la condición de periodista de quienes pertenezcan al mismo. Este es un dato fundamental para examinar la solicitud y decidir sobre la procedencia de ejercitar la acción que se propone.

Como bien cita el solicitante de recurso la jurisprudencia afirma que «la noción de periodista desborda incluso las estructuras del derecho laboral o puede desbordarlas, siendo posible hablar de periodista cuando se trate de persona que habitualmente se dedique al ejercicio del periodismo, siendo la habitualidad un concepto real, sustancial y no formal» porque es periodista quien «como trabajo principal y retribuido se dedica a obtener y elaborar información para difundirla o comunicarla por cualquier medio de comunicación, de forma cotidiana y periódica». Es decir, el concepto de periodista hace referencia a una realidad objetiva consistente en el ejercicio efectivo de una determinada actividad constituida por la obtención y elaboración de información para su difusión o comunicación por cualquier medio.

Lo que ya no comparte esta Institución es la aseveración de que las afirmaciones anteriores son contradichas por la ley negando la condición de periodista a quienes no ostenten las titulaciones que se mencionan en el artículo tercero de la norma, ya transcrito. No es así. Lo que la ley establece son los requisitos que deben reunir quienes voluntariamente quieran incorporarse al Colegio Profesional que se crea sin que ello determine ni condicione el ejercicio profesional del periodismo tanto respecto de quienes se incorporen al Colegio como de quienes no lo hagan cumpliendo o no esos requisitos. Dicho de otro modo, la incorporación al Colegio no es constitutiva de la condición de periodista.

Conviene recordar que, según la doctrina más consolidada, los colegios profesionales son en su origen corporaciones sectoriales de base privada, es decir, agregación de intereses comunes de miembros privados que se agrupan en una corporación cuyo carácter público viene dado por la exigencia de un concreto instrumento normativo para su creación la ley que atribuye a la corporación personalidad jurídica (obviamente pública por el dato de la norma que la otorga) y por la eventual delegación de algunas concretas funciones públicas, en cuyo caso la corporación se insertaría de una manera peculiar en el elenco de las administraciones públicas.

Si en el supuesto aquí tratado la colegiación fuese constitutiva en el sentido de habilitante para el ejercicio de la profesión de periodista, es decir, si la colegiación fuese obligatoria y del dato de la colegiación se derivase la habilitación para el ejercicio profesional, serían plenamente admisibles los argumentos del solicitante de recurso relativos a la exclusión de quienes no reúnen los requisitos exigidos en la ley del legítimo ejercicio del derecho a comunicar libremente información y del amparo que proporciona el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional (artículo 20.1.d) CE). Pero no siendo esto así, difícilmente puede entenderse que la ley cuestionada vulnere los derechos constitucionales citados, ni menos aún que suponga un desarrollo de tales derechos sólo posible a través de una ley orgánica (artículo 81.1 CE).

Basta una lectura del articulado de la ley para comprobar que en ella, al margen de la misión fundamental de creación de la corporación de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, no se atribuyen a esta funciones públicas delegadas, al responder al modelo de adscripción voluntaria surgido a petición de las personas profesionales interesadas que constituyen la agrupación sectorial de base privada sobre la cual se crea este colegio profesional.

Segundo. Otro aspecto de la ley cuestionado por el solicitante de recurso es el relativo a la disposición transitoria primera, uno b), que autoriza la integración en el Colegio de los miembros de pleno derecho de las asociaciones de periodistas integradas en la Federación Andaluza de Asociaciones de Periodistas y en la Federación Española de Asociaciones de Periodistas si lo solicitan en el plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor de la ley. Entiende el solicitante de recurso que dicha previsión es contradictoria con la exigencia de titulación que se contiene en el artículo 3 de la ley y vulneradora del principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución por limitar la posibilidad a los miembros de esas asociaciones y de la citada federación.

Sin embargo, a juicio de esta Institución, tal contradicción no existe y el trato discriminatorio sería razonable y proporcionado, cumpliéndose así los requisitos que tradicionalmente viene exigiendo el Tribunal Constitucional para justificar la diferencia de trato en la ley. Al respecto, debe reiterarse que la

creación de este colegio profesional responde, precisamente, a la solicitud que en tal sentido han hecho las Asociaciones de la Prensa de Andalucía a través de la Federación de Asociaciones de la Prensa de Andalucía, tal y como se indica en el preámbulo de la norma. Además, el examen de los estatutos de estas asociaciones y de la federación mencionada, así como los de la Federación Española de Asociaciones de Periodistas, ponen de manifiesto que los requisitos de titulación para integrarse en ellas como miembro de pleno derecho son coherentes y compatibles con la exigencia de determinadas titulaciones que el artículo 3 de la ley establece para la incorporación al Colegio. A ello debe añadirse la representatividad de estas organizaciones profesionales en el sector al que afecta la norma cuestionada.

Siendo, pues, este colegio profesional una creación legal a iniciativa de las asociaciones y federación mencionadas, representativas del sector profesional y con integrantes cuyos requisitos de ingreso son, en lo que aquí interesa, similares a los que la ley exige, no parece posible cuestionar la ley desde este punto de vista pues no se da la inseguridad jurídica que podría provocar la inclusión en una norma de reglas contradictorias entre sí, ni la vulneración del principio de igualdad al estar razonada y justificada la diferencia de trato que puede derivarse del contenido de su disposición transitoria primera, uno b).

Tercero. Cabe mencionar, por último, el cuestionamiento de la ley por su posible contradicción con el artículo 36 de la Constitución, al regularse el ejercicio de una profesión como la de periodista que, según sostiene el solicitante de recurso, no es una profesión titulada.

Al respecto, cabe manifestar que el objeto de la ley es la creación de un colegio profesional —como queda palmariamente claro tanto en su preámbulo como en su texto articulado— y no la regulación de una profesión titulada. No es este el lugar adecuado para debatir el concepto de profesión titulada que en nuestro ordenamiento vigente se utiliza con escasa precisión para hacer referencia a supuestos muy diversos. En algunos casos, se entiende por profesión titulada aquella en la que la obtención de un determinado título académico habilita para el ejercicio de una determinada profesión. En otros, se limita el concepto de profesión titulada a aquellos casos en los que, no sólo es precisa la obtención de un título académico, sino que la habilitación para el ejercicio profesional viene determinada bien por la incorporación del titulado a la Administración Pública o bien por la incorporación de éste a un determinado colegio profesional que se han atribuido funciones públicas delegadas. En otros supuestos, para los conceptos anteriores en lugar de profesión titulada se acude al concepto de profesión reglada. Y, por último, el concepto de profesión titulada se extiende en numerosas ocasiones a aquellas actividades profesionales que habitualmente desempeñan sin otros requisitos adicionales quienes han obtenido una determinada titulación académica.

Desde este último punto de vista, la profesión de periodista sería una profesión titulada en tanto en cuanto existen estudios conducentes a la obtención de títulos académicos cuyos programas formativos atienden, fundamental y esencialmente, a la adquisición de conocimientos y habilidades para el ejercicio de esta actividad. Como es obvio, en los restantes supuestos la profesión de periodista no sería una profesión titulada ni reglada. Pero, como se ha dicho, no es este el asunto a debatir sino el de si el objeto de la ley es la regulación de una profesión titulada o no lo es. Y como ya se ha dicho, no es así, puesto que la ley no determina quién es o puede ser periodista, ni qué titulación es exigible para ese ejercicio profesional, ni cuáles sean las condiciones en las que la profesión se desenvuelva, ni cualquier otro aspecto de dicha profesión. Lo que la ley hace es crear a petición de determinadas asociaciones profesionales una corporación de derecho público a la que se otorga personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, orientada a la defensa de los intereses de sus integrantes y de las reglas y código deontológico de la profesión que ejercen.

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

Diversos funcionarios al servicio de la Junta de Andalucía solicitaron la interposición de recurso contra la ley autonómica mencionada, que aplica en su ámbito territorial previsiones en materia de personal procedentes de normativa de urgencia dictada por el Gobierno de Andalucía a través de los Decretos-ley 1 y 3 de 2012.

La resolución denegatoria se fundó en la motivación siguiente:

Fundamentos de la resolución

Primero. La Ley 3/2012 es el resultado de la tramitación parlamentaria posterior a la convalidación del Decreto-ley 1/2012, de idéntico título que la ley, y con contenidos sustancialmente iguales incluyéndose las modificaciones que se introdujeron en el decreto-ley citado a través del Decreto-ley 3/2012 para adecuar su contenido y evitar duplicidades tras la aprobación del Real Decreto-ley 20/2012 en el que se incluían medidas de naturaleza similar a las ya adoptadas por vía de urgencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía mediante la primera de las normas antes citadas.

Frente al Decreto-ley 1/2012 se solicitó de esta Institución la interposición de recurso de inconstitucionalidad, la cual se resolvió mediante resolución de fecha 17 de septiembre pasado, en la que se razonaban los motivos por los que en su momento la Institución no consideró procedente atender dicha solicitud. Dado que los preceptos ahora cuestionados de la Ley 3/2012 tienen un contenido idéntico a los examinados en su momento, se traen a colación algunos de los razonamientos entonces empleados para fundamentar la resolución que ahora se produce.

Segundo. En general, y en relación con la supuesta vulneración del principio de igualdad, debe recordarse en primer lugar que lo que prohíbe este principio constitucional es la discriminación, como declara de forma expresa el artículo 14, y para que esta se produzca no es suficiente la alegación de cualquier diferencia de trato establecida por la ley. Las desigualdades no generan por sí mismas una discriminación constitucionalmente vedada, ya que el derecho a la igualdad no implica, a la luz de la jurisprudencia constitucional, la necesidad de que todos los españoles se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad.

Como repetidamente ha expresado el Tribunal Constitucional, el artículo 14 de la Constitución configura el principio de igualdad en la ley y ante la ley como un derecho subjetivo de los ciudadanos, con el fin de evitar privilegios y desigualdades discriminatorias entre ellos, siempre que se encuentren en situaciones de hecho a las que debe corresponder un tratamiento jurídico igual. En tales supuestos la norma debe ser idéntica para todos, comprendiéndolos en sus disposiciones y previsiones con la misma concesión de derechos que evite las desigualdades, pues de no actuarse legislativamente de esta forma surgiría un tratamiento diferenciado a causa de una conducta arbitraria, o al menos no debidamente justificada, del Poder Legislativo.

En consecuencia, le resulta posible al legislador establecer para los ciudadanos un trato desigual cuando tenga que resolver situaciones diferenciadas fácticamente que requieran para su solución, por su propio contenido, una decisión distinta y siempre y cuando esa distinta decisión que implica una diferencia de trato esté justificada y sea proporcionada y razonable en relación con el fin que la justifica, fin este que habrá de ser, además, un fin legítimo.

En el presente caso, aunque los escritos citados en los antecedentes no lo concretan, parece que la discriminación supuestamente existente es la que se produce entre el sector de los empleados públicos de la Junta de Andalucía y el de los empleados privados de similar ámbito, en tanto en cuanto unos mantienen el régimen jurídico preexistente y otros se ven afectados por reformas y restricciones que afectan a sus retribuciones (suspensión de la paga extraordinaria de diciembre de este año) y a sus condiciones de trabajo y su horario laboral.

Como antes se ha visto, la doctrina constitucional relativa al artículo 14 exige que los supuestos objeto de contraste guarden una identidad suficiente para que el juicio de igualdad resulte válido. La evidente diferencia entre el empleo público y el empleo privado derivada, entre otras causas, de la diferente naturaleza del empleador y de los diferentes fines que este persigue —el interés particular en el caso del empleador privado y el interés general en el caso del empleador público—, impide realizar un contraste de igualdad entre ambos sectores en términos compatibles con la doctrina constitucional ya citada. Las modificaciones normativas y las restricciones aplicadas a los empleados públicos guardan una relación directa con las dificultades de índole económica y presupuestaria que padece la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en general el conjunto del Estado, y que ha dado lugar a la aprobación del Plan Económico-financiero de Reequilibrio 2012/2014, aprobado finalmente por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de 22 de mayo, tras la incorporación de las observaciones realizadas respecto al mismo por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En el plan antes citado se incluyen las medidas de recorte de gasto de obligado cumplimiento para la comunidad autónoma y las derivadas de la rebaja en la cofinanciación de programas de gasto incluidas en los Presupuestos Generales del Estado para este año 2012. Estos condicionantes que afectan directamente a la capacidad financiera del empleador público son diferentes a los que padece en su ámbito el empleador privado, también gravemente afectado por la crisis económica y cuyas decisiones respecto al empleo tienen fundamentos y consecuencias notoriamente distintas de las que condicionan la actuación del empleador público.

Por esta razón, y por otras que podrían mencionarse, no existe una identidad que permita la comparación entre empleados públicos y privados, lo que determina que la aplicación de las medidas restrictivas a uno de estos colectivos y no al otro quepa considerarlo como atentatorio al principio de igualdad proclamado en el artículo 14 de la Constitución.

Tercero. El segundo de los escritos a los que se ha hecho referencia en los antecedentes cuestiona el artículo 15.1 de la ley, el cual regula la reducción de la jornada de trabajo con efectos en las retribuciones para el personal interino, temporal e indefinido no fijo de la Administración de la Junta de Andalucía, lo que se considera contrario al artículo 14 en relación con el 23.2 de la Constitución. La alegación aquí mencionada hace referencia a la desigualdad de trato entre el personal interino y temporal al que afecta la medida, y el personal funcionario de carrera y laboral fijo al que no se impone esa reducción de jornada del 10% con las consecuencias retributivas que ello conlleva.

Al respecto debe recordarse el Auto 113/1996, de 29 de abril (que hace referencia a un caso de trato retributivo distinto hacia un mismo grupo de funcionarios), en el que el Tribunal pone en valor la libertad de opción del legislador, así como el imprescindible respeto a la capacidad de autoorganización que corresponde a la Administración Pública, pronunciándose en los siguientes términos:

«Desde la STC 7/1984, este Tribunal ha venido sosteniendo que la igualdad o desigualdad entre estructuras que son creación del Derecho, cuales son los cuerpos y hay que entender las situaciones funcionariales, de existir, es el resultado de la definición que aquel haga de ellas, esto es, de su configuración jurídica que puede quedar delimitada por la presencia de muy diversos factores.

La discriminación, de existir, únicamente devendrá de la aplicación por el legislador o la Administración de criterios de diferenciación no objetivos ni generales, disfrutando, además, de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de concretar o configurar organizativamente el status del personal a su servicio (SSTC 50/1986, 57/1990, 293/1993, 9/1995)».

De acuerdo con esta doctrina caben pocas dudas de que el legislador, en el marco de la excepcional y grave situación económica actual, pueda adoptar medidas más o menos excepcionales como la aquí examinada, con la evidente finalidad de restringir el gasto público. El amplio margen de acción del que dispone el legislador para consolidar, modificar o completar las estructuras administrativas que son creación del derecho, y el que asimismo tiene la Administración Pública para organizar sus servicios, posibilita, sin duda, la adopción de medidas de este carácter. Más aún, si, como ocurre en el presente caso, la medida cuestionada tiene un carácter excepcional y temporal que la propia Ley 3/2012 concreta en su artículo cuarto, en el que se explicita que tanto esta medida como otras adoptadas en materia de personal tienen este carácter y son únicamente de aplicación hasta la finalización del ejercicio 2013, siempre que se cumplan ciertos requisitos de contención del déficit, minoración de deuda y recuperación de ingresos.

Además, se debe recordar que el funcionario que ingresa en la Función Pública adquiere y detenta derechos subjetivos que la ley tiene que respetar, sin que pueda esperar que sus derechos queden congelados en los términos en los que se encontraban en el momento de su ingreso. Sobre este asunto se ha pronunciado extensamente el Tribunal Constitucional, manifestando:

«El funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo, de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso, o que se mantenga la situación administrativa que se está disfrutando o bien, en fin, que el derecho a pensión, causado por el funcionario, no pueda ser incompatibilizado por ley, en orden a su disfrute por sus beneficiarios, en atención a razonables y justificadas circunstancias, porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del

legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcionarial (artículo 103.3 CE).

Por otro lado, no hay que olvidar que, por parte de cada funcionario, se ostenta el derecho a la jubilación y al disfrute (o a solicitarlo, en su caso), de las situaciones administrativas legalmente reconocidas, pero no el derecho, sino la expectativa frente al legislador a que la edad de jubilación o el catálogo de situaciones continúen inmodificadas por el legislador, en modo que permanecieran tal y como él las encontró al tiempo de su acceso a la Función Pública». (STC 99/1987, FJ 6.)

En este orden de cosas, es necesario recordar que el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado sobre la concreta cuestión de la reducción del salario en el ámbito del empleo público, en varios pronunciamientos recientes y relativos a restricciones más severas que la aquí tratada, en las que la minoración salarial no se compensaba con la proporcional reducción de jornada:

«Ya se descartó en el ATC 179/2011 que el real decreto-ley... haya producido una expropiación de derechos económicos de los empleados públicos que contravenga lo dispuesto en el artículo 33.3 CE, porque «la reducción de retribuciones impuesta por el artículo 1 del Real Decreto-ley... afecta a derechos económicos aún no devengados por corresponder a mensualidades en las que aún no se ha prestado el servicio público y, en consecuencia, no se encuentran incorporados al patrimonio del funcionario, por lo que no cabe hablar de derechos adquiridos de los que los funcionarios hayan sido privados sin indemnización (artículo 33.3 CE), ni de una regulación que afecta retroactivamente a derechos ya nacidos. Por la misma razón... ha de descartarse que la reducción de retribuciones impuesta... quiebre el principio de protección de la confianza legítima, en cuanto manifestación del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE)». (FJ 7.c) (ATC 35/2012, FJ 3.)

Entiende esta Institución que la aplicación de la doctrina jurisprudencial hasta aquí expuesta permite concluir que la medida establecida por el artículo 15.1 de la ley no es inconstitucional desde la perspectiva del principio de igualdad proclamado por el artículo 14 de la Constitución, ni del 23.2 de la misma que aplica específicamente tal principio al ámbito del acceso y permanencia de los ciudadanos a funciones y cargos públicos.

Cuarto. Por último, se alega también que el artículo 15.1 de la Ley 3/2012 es contrario al artículo 10.2 de la Constitución en relación con el 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como a la cláusula cuarta de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio, sobre el trabajo de duración determinada.

Al respecto hay que estar a lo que dispone el Tribunal Constitucional sobre el canon de constitucionalidad bajo el que deben examinarse las leyes, canon establecido, entre otras, en la Sentencia 28/1991, de 14 de febrero, en la que se afirma que «ningún tratado internacional recibe del artículo 96.1 CE más que la consideración de norma que, dotada de la fuerza pasiva que el precepto le otorga, forma parte del ordenamiento interno; de manera que la supuesta contradicción de los tratados por las leyes o por otras disposiciones normativas posteriores no es cuestión que afecte a la constitucionalidad de estas y que, por tanto, deba ser resuelto por el Tribunal Constitucional (STC 49/1988, fundamento jurídico 14, in fine), sino que, como puro problema de selección del derecho aplicable al caso concreto, su resolución corresponde a los órganos judiciales en los litigios de que conozcan. En suma, la eventual infracción de la legislación comunitaria europea por leyes o normas estatales o autonómicas posteriores no convierte en litigio constitucional lo que sólo es un conflicto de normas infraconstitucionales que ha de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria».

Es cierto, sin embargo, que el vigente Estatuto Básico del Empleado Público prosigue la larga tradición en la progresiva equiparación del personal funcionario y laboral, cuyas diferencias en su régimen jurídico desde la jurisprudencia se viene justificando en aras a no apreciar trato discriminatorio en tanto que éste sea razonable y justificado, entendiéndose por esta instancia objetiva y razonablemente justificado el trato distinto de ambos colectivos en base a la distinta naturaleza del vínculo, a su distinto régimen y a la distinta posición que respecto a unos y otros tiene la Administración.

Esta línea de equiparación ha tenido su traslación en la paulatina equiparación, dentro de cada uno de los colectivos citados (funcionarios, laborales o estatutarios), en lo que se refiere al carácter permanente o no de la vinculación, es decir, por un lado los funcionarios o estatutarios de carrera o fijos frente a funcionarios interinos o estatutarios temporales, y por otro los laborales fijos frente a los laborales temporales (e incluso laborales indefinidos no fijos).

Este tratamiento igualitario tiene como marco de referencia y reconocimiento la Directiva antes citada 1999/70/CE, del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, y en el Acuerdo marco sobre la misma cuestión anexo a dicha directiva, que ha tenido un amplio reflejo en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la que se viene a eliminar la discriminación existente en el ámbito retributivo tanto en el sector del empleo público como en el privado.

No obstante, el Tribunal Constitucional ha mantenido una línea dubitativa a este respecto, pues si bien reconoce el valor de las resoluciones del Tribunal Europeo, por otro lado, y como se ha mencionado, no considera canon de constitucionalidad el Derecho Comunitario, lo que ha dado lugar, en ocasiones, a mantener la legitimidad de la diferenciación entre funcionario de carrera e interinos. En este sentido cabe destacar los Autos 112/2008, de 14 de abril y el 63/1996, de 12 de marzo, e incluso la STC 137/2009, de 15 de junio que, aunque referida a otros ámbitos distintos del retributivo, viene a legitimar el distinto criterio del legislador respecto a la distinta vinculación temporal.

Todo lo anterior, unido al carácter temporal de la medida de reducción de jornada y retribuciones del personal afectado señalado en el artículo 4 de la ley y su conexión con la restricción del gasto impuesto a la Administración autonómica, llevan a considerar que la misma es constitucionalmente legítima y que no procede, en consecuencia, la interposición del recurso de inconstitucionalidad solicitado.

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

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

Con la fundamentación que a continuación se transcribe se rechazó la interposición de recurso.

Fundamentos de la resolución

Primero. Comenzando el examen del último precepto mencionado, debe reseñarse que el objeto del mismo no es el establecimiento de cualquier tipo de exención o bonificación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, cuya normativa reguladora no resulta afectada ni modificada, sino una garantía específica para el conjunto de los empleados públicos de Andalucía de que su retribución íntegra mensual correspondiente a la realización de jornada completa en ningún caso será inferior a los 1.000 euros que el precepto establece. Al margen de que la tributación personal por renta toma en consideración muchos otros elementos además de la retribución salarial, si se aceptase la argumentación del solicitante de recurso habría de cuestionarse también otro instrumento de garantía presente en nuestro ordenamiento como es el salario mínimo interprofesional, cuya cuantía mínima se establece para todos los que lo perciban sin diferenciación de otras circunstancias personales, familiares o patrimoniales que pudieran tenerse en cuenta a la hora de la tributación por renta.

Más en general, y en relación con la supuesta vulneración del principio de igualdad, debe recordarse en primer lugar que lo que prohíbe este principio constitucional es la discriminación, como declara de forma expresa el artículo 14, y para que esta se produzca no es suficiente la alegación de cualquier diferencia de trato establecida por la ley. Las desigualdades no generan por sí mismas una discriminación constitucionalmente vedada, ya que el derecho a la igualdad no implica, a la luz de la jurisprudencia constitucional, la necesidad de que todos los españoles se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad.

Como repetidamente ha expresado el Tribunal Constitucional, el artículo 14 de la Constitución configura el principio de igualdad en la ley y ante la ley como un derecho subjetivo de los ciudadanos, con el fin de evitar privilegios y desigualdades discriminatorias entre ellos, siempre que se encuentren en situaciones de hecho a las que debe corresponder un tratamiento jurídico igual. En tales supuestos la norma debe ser idéntica para todos, comprendiéndolos en sus disposiciones y previsiones con la misma concesión de derechos que evite las desigualdades, pues de no actuarse legislativamente de esta forma surgiría un

tratamiento diferenciado a causa de una conducta arbitraria, o al menos no debidamente justificada, del poder legislativo.

En consecuencia, le resulta posible al legislador establecer para los ciudadanos un trato desigual cuando tenga que resolver situaciones diferenciadas fácticamente que requieran para su solución, por su propio contenido, una decisión distinta y siempre y cuando esa distinta decisión que implica una diferencia de trato esté justificada y sea proporcionada y razonable en relación con el fin que la justifica, que habrá de ser, además, un fin legítimo.

A juicio de esta Institución la norma cuestionada cumple sobradamente estos requisitos. Lo que establece el precepto, como ya se ha dicho, es una garantía para los trabajadores que presten sus servicios en jornada completa y que resultan afectados por las restricciones retributivas contenidas en la norma de que su salario no será inferior a 1.000 euros netos. Se pretende, pues, la garantía de una retribución mínima para los afectados por las medidas de reequilibrio económico-financiero que se ha considerado necesario adoptar en la Comunidad Autónoma de Andalucía, garantía esta obviamente ajena a las circunstancias patrimoniales, personales y familiares de cada uno de sus beneficiarios, las cuales no pueden ser canon de equiparación en una situación funcional y que sí serán tomadas en consideración cuando se determinen las obligaciones tributarias de los afectados.

Por otra parte, y como se mencionará más ampliamente en el siguiente fundamento, la articulación del principio de igualdad en el ámbito, entre otros, del empleo público, tiene características propias en las que el margen de actuación del legislador es notablemente más amplio que en otros ámbitos. Como se recuerda en el ATC 113/1996:

«Desde la STC 7/1984, este Tribunal ha venido sosteniendo que la igualdad o desigualdad entre estructuras que son creación del Derecho, cuales son los cuerpos y hay que entender las situaciones funcionariales, de existir, es el resultado de la definición que aquel haga de ellas, esto es, de su configuración jurídica que puede quedar delimitada por la presencia de muy diversos factores.

La discriminación, de existir, únicamente devendrá de la aplicación por el legislador o la Administración de criterios de diferenciación no objetivos ni generales, disfrutando, además, de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de concretar o configurar organizativamente el status del personal a su servicio (SSTC 50/1986, 57/1990, 293/1993, 9/1995).»

A tenor de esta doctrina y de acuerdo con las razones expresadas, no se observa que el precepto cuya impugnación se pretende conculque el principio de igualdad que garantiza el artículo 14 de la Constitución española y por lo tanto no se considera procedente atender la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad en el aspecto aquí tratado.

Segundo. El segundo de los preceptos a examinar es el artículo 15.1, antes transcrito, el cual regula la reducción de la jornada de trabajo con efectos en las retribuciones para el personal interino, temporal e indefinido no fijo de la Administración de la Junta de Andalucía al que una de las solicitudes de interposición de recurso considera, sin fundamentación que lo justifique, contrario al artículo 14 en relación con el 23.2 de la Constitución.

Cabe inferir que la sucinta alegación mencionada hace referencia a una supuesta desigualdad de trato entre el personal interino y temporal al que afecta y el personal funcionario de carrera y laboral fijo al que no se impone esa reducción de jornada del 10% con las consecuencias retributivas que ello conlleva.

Al respecto debe reiterarse lo ya citado en el anterior fundamento y que se recoge en el Auto 113/1996, de 29 de abril (si bien en referencia a un trato retributivo distinto hacia un mismo grupo de funcionarios), en el que Tribunal pone en valor la libertad de opción del legislador, así como el imprescindible respeto a la capacidad de autoorganización que corresponde a la Administración Pública, pronunciándose en los siguientes términos:

«Desde la STC 7/1984, este Tribunal ha venido sosteniendo que la igualdad o desigualdad entre estructuras que son creación del Derecho, cuales son los cuerpos y hay que entender las situaciones funcionariales, de existir, es el resultado de la definición que aquel haga de ellas, esto es, de su configuración jurídica que puede quedar delimitada por la presencia de muy diversos factores.

La discriminación, de existir, únicamente devendrá de la aplicación por el legislador o la Administración de criterios de diferenciación no objetivos ni generales, disfrutando, además, de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de concretar o configurar organizativamente el status del personal a su servicio (SSTC 50/1986, 57/1990, 293/1993, 9/1995).»

De acuerdo con esta doctrina caben pocas dudas de que el legislador, en el marco de la excepcional y grave situación económica actual, pueda adoptar medidas más o menos excepcionales como la aquí examinada, con la evidente finalidad de restringir el gasto público. El amplio margen de acción del que dispone el legislador para consolidar, modificar o completar las estructuras administrativas que son creación del derecho, y el que asimismo tiene la Administración Pública para organizar sus servicios, posibilita, sin duda, la adopción de medidas de este carácter. Más aún, si, como ocurre en el presente caso, la medida cuestionada tiene un carácter excepcional y temporal que el propio Decreto-ley 1/2012 concreta en su artículo cuarto, en el que se explicita que tanto esta medida como otras adoptadas en materia de personal tienen este carácter y son únicamente de aplicación hasta la finalización del ejercicio 2013, siempre que se cumplan ciertos requisitos de contención del déficit, minoración de deuda y recuperación de ingresos.

Además, y por si lo anterior no fuera suficiente, se debe recordar que el funcionario que ingresa en la función pública adquiere y detenta derechos subjetivos que la ley tiene que respetar, sin que pueda esperar que sus derechos queden congelados en los términos en los que se encontraban en el momento de su ingreso. Sobre este asunto se ha pronunciado extensamente el Tribunal Constitucional, manifestando:

«El funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo, de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso, o que se mantenga la situación administrativa que se está disfrutando o bien, en fin, que el derecho a pensión, causado por el funcionario, no pueda ser incompatibilizado por ley, en orden a su disfrute por sus beneficiarios, en atención a razonables y justificadas circunstancias, porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcionarial (artículo 103.3 CE).

Por otro lado, no hay que olvidar que, por parte de cada funcionario, se ostenta el derecho a la jubilación y al disfrute (o a solicitarlo, en su caso), de las situaciones administrativas legalmente reconocidas, pero no el derecho, sino la expectativa frente al legislador a que la edad de jubilación o el catálogo de situaciones continúen inmodificadas por el legislador, en modo que permanecieran tal y como él las encontró al tiempo de su acceso a la Función Pública». (STC 99/1987, FJ 6.)

En este orden de cosas, es necesario recordar que el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado sobre la concreta cuestión de la reducción del salario en el ámbito del empleo público en varios pronunciamientos recientes y relativos a restricciones más severas que la aquí tratada en las que la minoración salarial no se compensaba con la proporcional reducción de jornada:

«Ya se descartó en el ATC 179/2011 que el Real Decreto-ley... haya producido una expropiación de derechos económicos de los empleados públicos que contravenga lo dispuesto en el artículo 33.3 CE, porque "la reducción de retribuciones impuesta por el artículo 1 del Real Decreto-ley... afecta a derechos económicos aún no devengados por corresponder a mensualidades en las que aún no se ha prestado el servicio público y, en consecuencia, no se encuentran incorporados al patrimonio del funcionario, por lo que no cabe hablar de derechos adquiridos de los que los funcionarios hayan sido privados sin indemnización (artículo 33.3 CE), ni de una regulación que afecta retroactivamente a derechos ya nacidos. Por la misma razón... ha de descartarse que la reducción de retribuciones impuesta... quiebre el principio de protección de la confianza legítima, en cuanto manifestación del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE)". (FJ 7.c)». (ATC 35/2012, FJ 3.)

Entiende esta Institución que la aplicación de la doctrina jurisprudencial hasta aquí expuesta permite concluir que la medida establecida por el artículo 15.1 del Decreto-ley no es inconstitucional desde la

perspectiva del principio de igualdad proclamado por el artículo 14 de la Constitución, ni del 23.2 de la misma que aplica específicamente tal principio al ámbito del acceso y permanencia de los ciudadanos a funciones y cargos públicos.

Tercero. Por último se alega también, sin argumentación explicativa alguna, que el artículo 15.1 del Decreto-ley 1/2012, de 19 de junio, es contrario al artículo 10.2 de la Constitución en relación con el 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como a la cláusula cuarta de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio, sobre el trabajo de duración determinada.

En primer lugar, hay que estar a lo que dispone el Tribunal Constitucional sobre el canon de constitucionalidad bajo el que deben examinarse las leyes establecido, entre otras, en la Sentencia 28/1991, de 14 de febrero, que dispone que «ningún tratado internacional recibe del artículo 96.1 CE más que la consideración de norma que, dotada de la fuerza pasiva que el precepto le otorga, forma parte del ordenamiento interno; de manera que la supuesta contradicción de los tratados por las leyes o por otras disposiciones normativas posteriores no es cuestión que afecte a la constitucionalidad de estas y que, por tanto, deba ser resuelto por el Tribunal Constitucional (STC 49/1988, fundamento jurídico 14, in fine), sino que, como puro problema de selección del derecho aplicable al caso concreto, su resolución corresponde a los órganos judiciales en los litigios de que conozcan. En suma, la eventual infracción de la legislación comunitaria europea por leyes o normas estatales o autonómicas posteriores no convierte en litigio constitucional lo que sólo es un conflicto de normas infraconstitucionales que ha de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria».

Teniendo esto en cuenta, que desecha como parámetro de constitucionalidad la directiva citada, es cierto también —como acertadamente señala el Defensor del Pueblo Andaluz en un informe reciente— que el Estatuto Básico del Empleado Público prosigue la larga tradición en la progresiva equiparación del personal funcionario y laboral, cuyas diferencias en su régimen jurídico desde la jurisprudencia se viene justificando en aras a no apreciar trato discriminatorio en tanto que este sea razonable y justificado, entendiéndose por esta instancia objetiva y razonablemente justificado el trato distinto de ambos colectivos en base a la distinta naturaleza del vínculo, a su distinto régimen y a la distinta posición que respecto a unos y otros tiene la Administración.

Esta línea de equiparación ha tenido su traslación en la paulatina equiparación, dentro de cada uno de los colectivos citados (funcionarios, laborales o estatutarios) en lo que se refiere al carácter permanente o no de la vinculación, es decir, por un lado los funcionarios o estatutarios de carrera o fijos frente a funcionarios interinos o estatutarios temporales, y por otro los laborales fijos frente a los laborales temporales (e incluso laborales indefinidos no fijos).

Este tratamiento igualitario tiene como marco de referencia y reconocimiento la Directiva antes citada 1999/70/CE, del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada y en el Acuerdo marco sobre la misma cuestión anexo a dicha Directiva, que ha tenido un amplio reflejo en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la que se viene a eliminar la discriminación existente en el ámbito retributivo tanto en el sector del empleo público como en el privado.

No obstante, el Tribunal Constitucional ha mantenido una línea dubitativa a este respecto, pues si bien reconoce el valor de las resoluciones del Tribunal Europeo, por otro lado, y como se ha mencionado, no considera canon de constitucionalidad el Derecho Comunitario, lo que ha dado lugar, en ocasiones, a mantener la legitimidad de la diferenciación entre funcionario de carrera e interinos. En este sentido cabe destacar los Autos 112/2008, de 14 de abril y el 63/1996, de 12 de marzo, e incluso la STC 137/2009, de 15 de junio que, aunque referida a otros ámbitos distintos del retributivo, viene a legitimar el distinto criterio del legislador respecto a la distinta vinculación temporal.

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

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

La desestimación de la solicitud de recurso tuvo la fundamentación siguiente:

Fundamentos de la resolución

Primero. Aunque la supresión de una institución de garantía de derechos de los ciudadanos y de control de la Administración no es una buena noticia, resultó improcedente atender la primera de las peticiones formuladas que, como ya se ha dicho, requería la intervención del Defensor del Pueblo ante la iniciativa legislativa del Gobierno y la tramitación parlamentaria del proyecto de ley. La independencia del legislador, la neutralidad de esta Institución y las competencias que le asignan la Constitución y su ley orgánica reguladora, no lo autorizan. El legislador es libre de adoptar las decisiones normativas que le correspondan en los términos que estime oportuno, recabando los dictámenes y opiniones que prevea la ley o que en cada caso juzgue convenientes, pero sin interferencias o intromisiones de ningún otro poder o autoridad y con el único límite de la Constitución y, en el caso de los parlamentos autonómicos, del respectivo estatuto de autonomía. Esto es algo que el Defensor del Pueblo no puede desconocer y que obligadamente debe respetar guardando un prudente y respetuoso silencio hasta que la vox legislatoris se pronuncie. No era posible, por tanto, sin estar llamado a ello, opinar ni mucho menos intervenir en la tarea del legislador y, solamente promulgada la ley, le cabe al Defensor del Pueblo, en ejercicio de la legitimación que la Constitución le atribuye para la interposición de recurso de inconstitucionalidad, proceder a su análisis desde la perspectiva de la constitucionalidad y desde la óptica, además, de su función propia de garantía de los derechos y libertades, como ahora aquí se hace.

Segundo. Como se ha mencionado en los antecedentes, la solicitud de interposición de recurso se remite a lo expresado en el voto particular formulado por el presidente y un consejero al Dictamen 206/2011 del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha como fundamento de la pretensión. Examinado el dictamen y el voto particular con detalle, se aprecia que tan solo la discrepancia expresada frente al criterio de la mayoría del Consejo relativa a la posible afectación del derecho de permanencia en el cargo público del titular de la institución suprimida, derivado del artículo 23.2 de la Constitución, puede ser tomada en consideración a los efectos aquí tratados.

El derecho «a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes» que la Constitución reconoce a «los ciudadanos», ha sido interpretado reiteradamente por el Tribunal Constitucional poniendo de manifiesto, por lo que aquí interesa, que tal derecho «... implica también, necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con la ley» (SSTC 32/1985, 209/1993, entre otras), afirmando además (STC 24/1990) que «aunque en alguna decisión aislada (STC 23/1984) llegó a afirmarse que este precepto, interpretado a la luz de los pactos internacionales sobre derechos fundamentales suscritos por España, hace referencia sólo a los cargos y funciones representativos, a los que se llega por procedimientos electivos, una doctrina consistente, reiterada en numerosísimas sentencias, lo entiende aplicable también a los cargos y funciones de otro orden, siempre, claro está, que se trate de cargos y funciones públicos (así, entre otras, SSTC 5/1983, 10/1983, 21/1984, 5/1986, 148/1986 y 176/1986)».

Con estas citas jurisprudenciales, que el voto discrepante considera y esta Institución coincide en ello, plenamente aplicables al titular de la institución del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, se expresa el desacuerdo con la mayoría respecto a que es rechazable «de plano» la afectación del derecho de permanencia en cargo público del titular de la institución suprimida como consecuencia de la ley que la dispone.

Ciertamente, las causas de cese del titular de la institución autonómica suprimida venían tasadas por su ley de creación constituyéndose como garantía de independencia en el ejercicio de sus funciones, tal y como es exigible que ocurra cuando se crean órganos de control a los que se quiere dotar de la necesaria autonomía para el efectivo cumplimiento de sus fines. Y está claro también que la remoción del titular ajena a tales causas tasadas implicaría un desconocimiento del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución, de acuerdo con la interpretación que de dicho precepto ha hecho el Tribunal Constitucional. Sin embargo, difícilmente puede producirse tal afectación cuando no se discute la capacidad y la competencia del legislador autonómico para suprimir la institución, lo que no hace el dictamen ni el voto particular, pues si se aceptase esto se estaría sosteniendo al mismo tiempo una cosa y su contraria, es decir, se afirmararía que el legislador puede legítimamente suprimir la institución y al propio tiempo que no puede hacerlo porque tal decisión sería ajena a las causas legales de cese de su titular.

El dictamen afirma, y el voto particular no lo cuestiona, que la institución del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, producto de la voluntad del legislador autonómico, no tiene la garantía institucional de

permanencia que implicaría su reconocimiento en el estatuto de autonomía, lo que posibilita su creación y supresión a través de la ley en ejercicio de las facultades que corresponden al Parlamento autonómico en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno. Así, la ley aquí cuestionada, al tiempo que suprime la institución autonómica, deroga expresamente la Ley 16/2001 que la creó y en la que se contenían los motivos tasados de cese de su titular. Desaparecido, pues, del ordenamiento jurídico el precepto y la norma que los contenían, difícilmente puede estimarse que se afecta al derecho de permanencia en el cargo público del titular de una institución que se suprime, al ser esta una situación distinta de su remoción o cese por causas no previstas en su ley reguladora. En definitiva, si el legislador puede suprimir la institución lo que no se discute no puede predicarse de su titular el derecho a la permanencia en el cargo, pues tal derecho deriva de la existencia del cargo y de la institución, lo que no ocurre tras la aprobación y entrada en vigor de la ley.

Tercero. Los fundamentos formales en los que los solicitantes de recurso basan su pretensión, aluden, en primer lugar, a la insuficiencia del plazo de información pública a la que se sometió el anteproyecto de ley. Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2011, que asumió la iniciativa legislativa, se acordó la publicación del anuncio correspondiente en el «Diario Oficial de Castilla-La Mancha», lo que tuvo lugar el día 13 de agosto de 2011, otorgando un plazo de 15 días hábiles para la presentación de observaciones. Entienden los solicitantes de recurso que el plazo otorgado es inferior al previsto en la legislación de procedimiento administrativo, que lo fija en un mínimo de 20 días, incurriéndose así en una infracción que se ve agravada por el hecho de que la publicación en el «Diario Oficial de Castilla-La Mancha» tuviera lugar un sábado del mes de agosto, es decir, en pleno período vacacional.

Es cierto que la legislación procedimental vigente establece, al regular el trámite de información pública en los procedimientos administrativos, la exhibición de la documentación integrante de los mismos en el lugar que se señale mediante el correspondiente anuncio, debiéndose abrir un plazo para formular alegaciones que en ningún caso podrá ser inferior a los 20 días (artículo 86 LRJPAC). Sin embargo, esta previsión no afecta a la iniciativa legislativa que corresponde al Gobierno, el cual dispone de una amplia libertad para determinar los trámites previos a la remisión del anteproyecto al Parlamento para iniciar su tramitación en dicha sede.

Así, por ejemplo, la vigente Ley 5/1997, del Gobierno, dispone en su artículo 22 que tras los trámites iniciales y reunida la documentación que debe acompañar al anteproyecto «el titular del departamento proponente (lo) elevará... al Consejo de Ministros a fin de que éste decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos» (artículo 86 apartado 3). En similares términos el artículo 35 de la Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha (Ley 11/2003) previene que, «asumida la iniciativa legislativa, a la vista del texto del anteproyecto, el Consejo de Gobierno decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha».

Como se ha dicho, el anteproyecto del texto normativo hoy cuestionado fue asumido por el Consejo de Gobierno que, en uso de la libertad que le otorga la norma, acordó su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha abriendo un plazo de información pública de 15 días hábiles que se inició el 13 de agosto de 2011. Ciertamente, se hubiera podido acordar un período de información pública más amplio o en un período temporal diferente que no coincidiese con el vacacional. Sin embargo, tal decisión corresponde al Consejo de Gobierno sin que la norma restrinja su libertad de opción.

En cualquier caso, tal y como señala el Consejo Consultivo en su dictamen y no se cuestiona en el voto particular, la suficiencia o insuficiencia de los trámites previos a la remisión del anteproyecto de ley a la Cámara corresponde apreciarla a esta (Dictamen 33/2010, entre otros varios), de modo tal se añade aquí que si considerase insuficientes los trámites previamente realizados, o entendiéndose que se ha ignorado alguno de los esenciales, podría devolver el anteproyecto al Consejo de Gobierno para que se subsanaran tales deficiencias. Conviene no perder de vista que la tramitación parlamentaria de un proyecto de ley se inicia, en lo que aquí interesa, cuando el texto remitido por el Consejo de Gobierno es admitido por la Cámara, momento este en el que se supera la fase administrativa y se inicia la legislativa. Las eventuales deficiencias de la fase administrativa no pueden afectar a la validez de la fase parlamentaria, pues son, como es obvio, actuaciones claramente diferenciadas de dos poderes diferentes como son el Ejecutivo y el Legislativo.

Lo dicho hasta aquí es aplicable también a la segunda de las alegaciones formales planteadas, relativa a la insuficiente motivación, a juicio de los interesados, del rechazo de las alegaciones formuladas en su

momento al texto del anteproyecto de ley. Si la Mesa de la Cámara, al recibir el anteproyecto de ley remitido por el Consejo de Gobierno con toda la documentación referente a actuaciones y trámites realizados, hubiera apreciado esta deficiencia, le correspondía corregirla, y no habiendo sido así no cabe ahora formular tal objeción frente a la ley aprobada. Por otra parte, esta Institución, que no dispone de la documentación relativa a las alegaciones formuladas y a la motivación de su rechazo, no puede expresar una opinión más allá de lo manifestado.

Otro tanto cabe decir respecto de la última de las alegaciones formales en la que se cuestiona la suficiencia del informe sobre impacto de género al que hace referencia el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad entre mujeres y hombres de Castilla-La Mancha, incluido en el expediente del anteproyecto de ley. La Cámara no apreció tal insuficiencia y consideró cumplido el trámite con la recepción del informe, que se limitaba a concluir que esta norma no tenía impacto en tal materia. Es cierto que la Ley reguladora del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha preveía en particular en sus artículos 59 y 60 su intervención en defensa de la igualdad entre mujeres y hombres de Castilla-La Mancha, pero de igual modo en sus restantes preceptos habilitaba a la Institución para garantizar más en general los derechos y libertades constitucionales y estatutarios de los ciudadanos de la comunidad autónoma. La supresión de la institución tiene, sin duda, impacto sobre todos los ámbitos en los que ésta tenía atribuidas competencias. Ahora bien, tal impacto afecta al sistema de garantías y controles y no al ámbito sustantivo de las materias sobre las que tales garantías y controles se ejercitaban. Así pues, si la legitimidad constitucional de la supresión de la institución no se cuestiona, difícilmente puede atacarse la medida por el efecto que esta tenga respecto de los ámbitos de actuación en los que la institución intervenía.

Cuarto. Finalmente, y ya desde una perspectiva material y no formal, se alega la posible vulneración del derecho a la intimidad personal en lo que se refiere al tratamiento de datos personales garantizado por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, al prever la disposición transitoria tercera de la ley cuestionada la remisión al Defensor del Pueblo estatal de las quejas que se encontrasen en tramitación en la fecha de su entrada en vigor. Esta alegación no se fundamenta en modo alguno y resulta difícilmente asumible desde el momento en que la disposición transitoria citada exige, como requisito previo para la remisión de las quejas en trámite, la previa conformidad de los titulares de las mismas.

Así pues, existiendo consentimiento del titular de los datos personales, se cumple el requisito básico para la garantía del derecho fundamental, ello al margen, claro está, de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 15/1999 en relación con los datos que se comuniquen o cedan al Defensor del Pueblo (art. 11.2.d) y disposición adicional quinta) que lo alejan del régimen común y de las limitaciones generales en cuanto al tratamiento y cesión de datos personales.

Quinto. Todo lo anterior conduce a considerar inviable, por carente de fundamento, la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 12/2011, de 3 de noviembre, de supresión del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha. Ello no obsta para lamentar la supresión de la institución autonómica que el legislador ha considerado inevitable, y esto dicho desde la perspectiva de la garantía de los derechos y libertades que es el único ámbito desde el que al Defensor del Pueblo le cumple opinar.

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

El representante de un sindicato de enfermería solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad por considerar que el apartado quinto de la disposición derogatoria de la citada ley autonómica puede conculcar los artículos 9.3 y 37 de la Constitución. Se acordó no interponer el recurso solicitado en razón de la fundamentación siguiente:

Fundamentos de la resolución

Primero. Alega el compareciente la presunta vulneración del artículo 9.3 de la Constitución, pues los profesionales sanitarios habían solicitado el acceso a los grados de carrera profesional que contemplaban los acuerdos suprimidos, lo que ha alterado su legítima confianza y expectativas, por lo que la norma

cuestionada sería contraria a los principios de irretroactividad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad.

A estos efectos conviene acudir a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que, en sentencia 108/1986, de 29 de julio, ha afirmado que no se pueden limitar derechos que no existen, para, a continuación, señalar: «según la doctrina de este Tribunal, la invocación del principio de irretroactividad no puede presentarse como una defensa de una inadmisibles petrificación del ordenamiento jurídico —STC 27/1981, de 20 de julio; STC 6/1983, de 4 de febrero), entre otras—».

Y continúa expresando que:

«De aquí la prudencia que esa doctrina ha mostrado en la aplicación del referido principio, señalando que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del artículo 9.3 de la Constitución, cuando incide sobre "relaciones consagradas" y afecta "a situaciones agotadas" —Sentencia 27/1981—; y una reciente Sentencia —núm. 42/1986, de 10 de abril—, afirma que "lo que se prohíbe en el artículo 9.3 es la retroactividad, entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad"». (STC 108/1986, FJ 17.)

En este sentido, se debe recordar que el funcionario que ingresa en la función pública adquiere y detenta derechos subjetivos que la ley tiene que respetar, sin que pueda esperar que sus derechos queden congelados en los términos en los que se encontraban en el momento de su ingreso. Sobre este asunto se ha pronunciado extensamente el Tribunal Constitucional, manifestando:

«El funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo, de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso, o que se mantenga la situación administrativa que se está disfrutando o bien, en fin, que el derecho a pensión, causado por el funcionario, no pueda ser incompatibilizado por ley, en orden a su disfrute por sus beneficiarios, en atención a razonables y justificadas circunstancias, porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcional (artículo 103.3 CE).

Por otro lado, no hay que olvidar que, por parte de cada funcionario, se ostenta el derecho a la jubilación y al disfrute (o a solicitarlo, en su caso), de las situaciones administrativas legalmente reconocidas, pero no el derecho, sino la expectativa frente al legislador a que la edad de jubilación o el catálogo de situaciones continúen inmodificadas por el legislador, en modo que permanecieran tal y como él las encontró al tiempo de su acceso a la Función Pública». (STC 99/1987, FJ 6.)

Por lo que respecta a la quiebra de la seguridad jurídica alegada por el compareciente y contenida en el artículo 9.3 de la norma suprema, el Tribunal Constitucional la califica como «suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad», lo que constituye un conjunto equilibrado de estos principios.

Así lo ha declarado el alto tribunal, al establecer:

«Es decir, la seguridad jurídica entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho, como la claridad del legislador y no la confusión normativa. En suma, sólo si, en el ordenamiento jurídico en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica». (STC 104/2000, FJ 7.)

En otra resolución, el Tribunal Constitucional llega a la conclusión de que la seguridad jurídica no puede entenderse como un derecho de los ciudadanos a mantener las regulaciones existentes:

«Ahora bien, el principio de seguridad jurídica no puede erigirse en valor absoluto por cuanto daría lugar a la congelación del ordenamiento jurídico existente, siendo así que éste, al regular relaciones de convivencia humana, debe responder a la realidad social de cada momento, como instrumento de perfeccionamiento y de progreso». (STC 126/1987, FJ 11.)

Y continúa:

«Consecuentemente con lo expuesto, si no existen tales derechos no puede reprocharse a las normas que se impugnan el efecto de su privación y por tanto habrá que concluir por rechazar la pretendida vulneración del artículo 33.3 de la Constitución. No hay privación de derechos; sólo alteración de su régimen en el ámbito de la potestad del legislador constitucionalmente permisible». (STC 99/1987, FJ 6.)

Y más adelante, en el mismo fundamento, respecto a los derechos adquiridos se añade lo siguiente:

«Cabe indicar que la eficacia y protección del derecho individual —nazca de una relación pública o de una privada— dependerá de su naturaleza y de su asunción más o menos plena por el sujeto, de su ingreso en el patrimonio del individuo.

Por eso se ha dicho que la doctrina —y la práctica— de la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos, integrados en el patrimonio del sujeto, y no los pendientes, futuros, condicionados y expectativas, según reiterada doctrina del Tribunal Supremo. Desde esa perspectiva se sostiene en el recurso que los derechos en cuestión pertenecen a la categoría de derechos adquiridos, inmunes a la retroactividad. Ya se ha dicho antes que no es esta la calificación que merecen y que, por ello, hay que reiterar la solución mantenida por la Sentencia de este Tribunal antes citada (108/1986, de 29 de julio), al decir que la invocación del principio de irretroactividad no puede presentarse como una defensa de una inadmisibles petrificación del ordenamiento jurídico —SSTC 27/1981, de 20 de julio; 6/1983, de 4 de febrero, entre otras—, y de ahí la prudencia que la doctrina del TC ha mostrado en la aplicación del referido principio, señalando que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del artículo 9.3 de la CE, cuando incide sobre "relaciones consagradas" y "afecta a situaciones agotadas", y que "lo que se prohíbe en el artículo 9.3 es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad" (STC 42/1986, de 10 de abril)». (STC 99/1987, FJ 6.)

Este es también el sentido en el que se viene manifestando el alto tribunal al analizar diversas cuestiones de inconstitucionalidad promovidas frente al Real Decreto-ley 8/2010 y la adaptación de la normativa de una comunidad autónoma a las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, establecidas en esa norma, al subrayar:

«Asimismo, se ha de rechazar que la regulación cuestionada haya afectado, en el sentido constitucional de la expresión, al derecho de propiedad, por haber anulado —según entiende el órgano judicial proponente— unos derechos económicos reconocidos por la Ley de presupuestos generales del Estado para 2010, teniendo un alcance expropiatorio. Ya se descartó en el ATC 179/2011 que el Real Decreto-ley 8/2010 haya producido una expropiación de derechos económicos de los empleados públicos que contravenga lo dispuesto en el artículo 33.3 CE, porque "la reducción de retribuciones impuesta por el artículo 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, mediante la modificación de los artículos 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010, lo es con efectos de 1 de junio de 2010 respecto de las retribuciones vigentes a 31 de mayo de 2010, esto es, afecta a derechos económicos aún no devengados por corresponder a mensualidades en las que aún no se ha prestado el servicio público y, en consecuencia, no se encuentran incorporados al patrimonio del funcionario, por lo que no cabe hablar de derechos adquiridos de los que los funcionarios hayan sido privados sin indemnización (artículo 33.3 CE), ni de una regulación que afecta retroactivamente a derechos ya nacidos. Por la misma razón ... ha de descartarse que la reducción de retribuciones impuesta por el artículo 1 del Real Decreto-ley 8/2010 quiebre el principio de protección de la confianza legítima, en cuanto manifestación del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE). [FJ 7.c)]"». (ATC 35/2012, FJ 3.b.)

En el caso que nos ocupa, los profesionales sanitarios de Castilla-La Mancha acudieron a la convocatoria para el acceso a los grados de carrera profesional, pero el proceso no se ha resuelto, por lo que no han sido reconocidos los méritos que habían acreditado ni, por consiguiente, abonados los posibles nuevos grados de su carrera profesional, ahora suspendidos, no apreciándose, por tanto, la irretroactividad de la norma.

Por ello, y con base en lo que se ha expuesto, esta Institución no considera que se produzca la vulneración de este precepto constitucional.

Segundo. Entiende la organización sindical que la ley cuya constitucionalidad cuestiona fue aprobada con manifiesta lesión de los derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva, porque la norma suspende un Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Castilla-La Mancha que ratificaba un acuerdo entre la representación del SESCOAM y las organizaciones sindicales, sobre la carrera profesional del personal sanitario.

En este sentido, resulta esclarecedora la posición que mantiene el Tribunal Constitucional que en referencia, precisamente, al ámbito y al alcance del derecho a la negociación colectiva, manifiesta que, al tratarse de un derecho de configuración legal, ni los sindicatos, ni las administraciones públicas concernidas son libres para ejercerlo de forma incondicionada, debiendo atenerse a los procedimientos y cauces establecidos por las normas.

«En relación con el derecho a la libertad sindical en la función pública, en su vertiente de derecho a la negociación colectiva, este Tribunal ha declarado en el fundamento 6 de la STC 80/2000, de 27 de marzo, que, «aunque en el ámbito funcional tengamos dicho (STC 57/1982, de 27 de julio, F 9) que, por las peculiaridades del derecho de sindicación de los funcionarios públicos (art. 28.1 CE), no deriva del mismo, como consecuencia necesaria, la negociación colectiva, en la medida en que una ley (en este caso de la Ley 9/1987, modificada por la Ley 7/1990) establece el derecho de los Sindicatos a la negociación colectiva en ese ámbito, tal derecho se integra como contenido adicional del de libertad sindical, por el mismo mecanismo general de integración de aquel derecho en el contenido de este, bien que con la configuración que le dé la ley reguladora del derecho de negociación colectiva [art. 6.3.b) y c) LOLS], siendo en ese plano de la legalidad donde pueden establecerse las diferencias entre la negociación colectiva en el ámbito laboral y funcional y el derecho a ella de los Sindicatos, no así en el de la genérica integración del referido derecho en el contenido del de libertad sindical». (STC 85/2001.)

En realidad, en el tema que estamos examinando, el fondo del asunto debe derivarse a la modificación de las condiciones pactadas en el acuerdo entre la representación del SESCOAM y las organizaciones sindicales legitimadas, sobre carrera profesional para el personal licenciado y diplomado sanitario, ratificado el 22 de noviembre de 2006.

La suspensión de este acuerdo se realiza, según dispone la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del plan de garantías de servicios sociales, al amparo de las previsiones contenidas en los artículos 38.10 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y 153.6 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del empleo público de Castilla-La Mancha.

El Estatuto Básico del Empleado Público dispone en el precepto antes citado: «Se garantiza el cumplimiento de los pactos y acuerdos, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las administraciones públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de pactos y acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público». El precepto de la norma autonómica antes citado reproduce exactamente los mismos términos.

No cabe duda de que la «causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas» parece acreditada y no solo por las referencias que contiene la exposición de motivos de la ley autonómica cuestionada, sino también porque se trata de una cláusula común de apoderamiento en las actuaciones concretas de todas las administraciones públicas españolas encaminadas a adoptar medidas de austeridad y racionalización del gasto público, debido a la situación por la que atraviesa nuestro país.

Pero, además, la suspensión y modificación de convenios está avalada por el supremo intérprete de la Constitución, que se ha pronunciado sobre esta cuestión en los siguientes términos:

«Pues bien, con independencia de la naturaleza jurídica de los acuerdos, convenios o pactos a que alude el citado artículo 20.3, y de su inclusión o no en el ámbito del derecho a la negociación colectiva del artículo 37.1 CE, cuestiones sobre las que, por exceder el objeto de este proceso constitucional, no debemos pronunciarnos, es lo cierto que el mencionado precepto se halla formulado en términos de respeto y compatibilidad con el derecho a la negociación colectiva del artículo 37.1 CE, en cuanto viene a disponer que si de ellos deriva un crecimiento retributivo superior al previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado deberán adecuarse a este, y sólo si tal acomodación no se produce, previene la inaplicabilidad de las cláusulas convencionales que se opongan al tope o límite máximo fijado por la Ley estatal de Presupuestos. Por otra parte, el principio de jerarquía normativa reconocido en el artículo 9.3 CE impide que los incrementos retributivos alcanzados mediante pacto o convenio prevalezcan sobre las concretas determinaciones contenidas en normas con rango de ley, y así este Tribunal en su STC 210/1990, de 20 de diciembre, estableció, con cita de las SSTC 58/1985, de 30 de abril, 177/1988, de 10 de octubre, y 171/1989, de 19 de octubre, que el convenio colectivo ha de adecuarse a lo previsto en las leyes, de tal modo que: "El artículo 37.1 CE ni por sí mismo ni en conexión con el artículo 9.3 CE puede oponerse o impedir la producción de efectos de las leyes en la fecha dispuesta por las mismas. Es el convenio el que debe respetar y someterse a la ley y a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario, siendo constitucionalmente inaceptable que una ley no pueda entrar en vigor en la fecha dispuesta por el legislador"». (STC 62/2001, FJ 3.)

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

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

La desestimación de la solicitud se fundamentó en los motivos que a continuación se transcriben:

Fundamentos de la resolución

Primero. El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión con cierta frecuencia de pronunciarse sobre el alcance de los derechos de los funcionarios y empleados públicos y la posición que estos ocupan frente a las reformas normativas. Así, en el reciente Auto 184/2011, se dice:

«... con respecto a la pretendida afectación a un derecho adquirido de los funcionarios y empleados públicos indicamos que "conviene recordar al respecto que, como advertimos en la STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6.a), resulta inapropiado el intento de aplicar la controvertida teoría de los derechos adquiridos en el ámbito estatutario, toda vez que en el campo de la relación funcional, el funcionario adquiere y tiene derechos subjetivos que la ley ha de respetar... Pero una cosa es o son esos derechos y otra la pretensión de que aparezcan como inmodificables en su contenido concreto. El funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso..., porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcional (artículo 103.3 CE)".»

Por otra parte, la articulación del principio de igualdad en el ámbito, entre otros, del empleo público, tiene características propias en las que el margen de actuación del legislador es notablemente más amplio que en otros ámbitos. Como se recuerda en el ATC 113/1996:

«Desde la STC 7/1984, este Tribunal ha venido sosteniendo que la igualdad o desigualdad entre estructuras que son creación del Derecho cuales son los cuerpos y hay que entender las situaciones funcionariales, de existir, es el resultado de la definición que aquel haga de ellas, esto es, de su configuración jurídica que puede quedar delimitada por la presencia de muy diversos factores.

La discriminación, de existir, únicamente devendrá de la aplicación por el legislador o la Administración de criterios de diferenciación no objetivos ni generales, disfrutando, además, de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de concretar o configurar organizativamente el status del personal a su servicio (SSTC 50/1986, 57/1990, 293/1993, 9/1995).»

Segundo. En el presente caso el legislador, según informa en la exposición de motivos de la norma, en el marco de la actual crisis económica y ante lo que califica como «un engrosamiento innecesario de los efectivos al servicio de la Administración», decide «racionalizar las plantillas adecuando las mismas a las necesidades reales que derivan de la prestación de los servicios públicos» con una serie de medidas entre las que se incluye, precisamente, la relativa a la finalización en el plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la ley de las prolongaciones de jornada hasta ese momento autorizadas y la no concesión de nuevas prolongaciones o renovaciones durante los dos años siguientes.

Debe recordarse que la legislación básica del Estado en materia de Función Pública fija en 65 años la jubilación forzosa por cumplimiento de la edad legalmente establecida, posibilitando, eso sí, la prolongación de la permanencia en el servicio activo como máximo hasta que se cumpla 70 años de edad «en los términos de las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto» (artículo 67 Estatuto Básico del Empleado Público).

En Castilla-La Mancha la Ley 4/2011, en su artículo 60.4, regula la prolongación de la permanencia en el servicio activo habilitando a las administraciones públicas respectivas para denegar la solicitud, entre otros motivos, por «las razones organizativas derivadas de la planificación del empleo público». Es decir, vinculando la concesión de la permanencia a la situación objetiva de las administraciones públicas y limitando, por tanto, el reconocimiento y la consolidación del derecho de los funcionarios al interés público general.

Ello implica, en lo que aquí interesa, que el funcionario tiene un derecho subjetivo perfecto a la permanencia en el servicio activo hasta la edad legal de jubilación forzosa, edad que por cierto será la que fije la ley en cada momento y no la que estuviera prevista en el momento del acceso a la función pública. Y a partir de ahí, el funcionario únicamente ostenta el derecho a solicitar y la mera expectativa de obtener la prolongación de esa permanencia «en los términos» que determine la ley, términos estos que hasta ahora limitaban la concesión a su compatibilidad con la planificación del empleo público y que ahora se suspende temporalmente por dos años para las nuevas solicitudes y se limita a tres meses para las ya reconocidas por las razones que la exposición de motivos citada concreta.

De acuerdo con la doctrina antes mencionada, y teniendo en cuenta la naturaleza propia del derecho a la prolongación o permanencia en el servicio activo una vez que se ha cumplido la edad legal de jubilación forzosa, caben pocas dudas de que el legislador pueda adoptar medidas del carácter de las aquí examinadas en uso del amplio margen de acción del que dispone el para consolidar, modificar o completar las estructuras administrativas creación del derecho que son, como se ha visto, los cuerpos y situaciones funcionariales. Porque el funcionario que entra al servicio de la Administración se encuentra en una situación definida legal y reglamentariamente y sus derechos son en cada momento los que su estatuto jurídico determine, integrándose en su patrimonio jurídico únicamente los ya perfeccionados y siendo meras expectativas todo lo demás.

Así las cosas, disponer, como ocurre en el presente caso, de una resolución firme de prolongación del servicio activo da derecho a mantener esa situación funcional más allá del momento en que esta debe finalizar, esto es, más allá de la edad legal de jubilación forzosa, pero no a que dicha prolongación se mantenga hasta los setenta años o por el plazo menor para el que se tenga concedida, porque tal derecho sólo existe en tanto en cuanto la ley lo reconozca y desaparece o se reduce cuando el legislador lo elimina o limita.

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

Mediante escrito presentado con fecha 2 de septiembre de 2012, se solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final séptima de la Ley de las Cortes de Castilla y León 4/2012, de 16 de julio, de Medidas Financieras y Administrativas.

Fundamentos de la resolución

Único. En el escrito de solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad se indica como fundamento de la petición la posible alteración competencial entre Estado y comunidades autónomas que supone la aprobación de la disposición final séptima de la Ley de las Cortes de Castilla y León 4/2012, de 16 de julio, de Medidas Financieras y Administrativas.

En supuestos como el presente, en que la eventual tacha de inconstitucionalidad se circunscribe a la invasión de competencias del Estado por parte de una Comunidad Autónoma, la Institución del Defensor del Pueblo tiene como criterio no intervenir haciendo uso de su legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad —a no ser que la cuestión afecte de modo directo al ejercicio de algunos derechos o libertades fundamentales que contiene el Título I de la Constitución española—, ya que, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para la defensa de sus propias competencias está legitimado el Presidente del Gobierno.

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

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

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

Fundamentos de la resolución

Primero. Antes de cualquier ulterior consideración, es menester aclarar que no se comparte el criterio señalado por el compareciente en el sentido de que el precepto tachado de inconstitucionalidad establece una limitación del número de oficinas de farmacia. De su tenor literal, se desprende, además de forma indubitada, que regula, exclusivamente, el emplazamiento de las nuevas oficinas ya autorizadas y no el número de estas.

Segundo. En realidad, lo que está planteando el solicitante no es la disconformidad con el artículo 97 de la Ley 10/2011, de 29 de diciembre, sino que su rechazo, como señala de modo expreso, lo es a los criterios de planificación y a la limitación del número de oficinas de farmacia que se derivan de lo dispuesto en los artículos 2 de la Ley 16/1997, de 25 de abril, y 6 de la Ley 31/1991, de 13 de diciembre. De aquí su referencia a la necesidad de derogar estos artículos, con carácter previo a la declaración de inconstitucionalidad del precepto objeto de reproche.

Tercero. En nuestro ordenamiento jurídico los criterios de planificación de las oficinas de farmacia emanan de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, cuyo artículo 103.3 determina que «las oficinas de farmacia estarán sujetas a la planificación sanitaria en los términos que establezca la legislación especial de medicamentos y farmacia».

En cuanto al carácter básico de los criterios que han de presidir la planificación farmacéutica, la Ley 16/1997, de 25 de abril, establece, en su artículo 2, lo siguiente:

«1. En desarrollo de lo que establece el artículo 103.3 de la vigente Ley 14/1986, General de Sanidad, de 25 de abril, y el artículo 88 de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, y al objeto de ordenar la asistencia farmacéutica a la población, las Comunidades Autónomas, a las que corresponde garantizar dicha asistencia, establecerán criterios específicos de planificación para la autorización de oficinas de farmacia.

La planificación farmacéutica se realizará de acuerdo con la planificación sanitaria. Las demarcaciones de referencia para la planificación farmacéutica serán las unidades básicas de atención primaria fijadas por las Comunidades Autónomas.

2. La planificación de oficinas de farmacia se establecerá teniendo en cuenta la densidad demográfica, características geográficas y dispersión de la población, con vistas a garantizar la accesibilidad y calidad en el servicio, y la suficiencia en el suministro de medicamentos, según las necesidades sanitarias en cada territorio.

La ordenación territorial de estos establecimientos se efectuará por módulos de población y distancias entre oficinas de farmacia, que determinarán las Comunidades Autónomas conforme a los criterios generales antes señalados. En todo caso, las normas de ordenación territorial deberán garantizar la adecuada atención farmacéutica a toda la población.

3. El módulo de población mínimo para la apertura de oficinas de farmacia será, con carácter general, de 2.800 habitantes por establecimiento. Las Comunidades Autónomas, en función de la concentración de la población, podrán establecer módulos de población superiores, con un límite de 4.000 habitantes por oficina de farmacia. En todo caso, una vez superadas estas proporciones, podrá establecerse una nueva oficina de farmacia por fracción superior a 2.000 habitantes.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, las Comunidades Autónomas podrán establecer módulos de población inferiores para las zonas rurales, turísticas, de montaña, o aquellas en las que, en función de sus características geográficas, demográficas o sanitarias, no fuese posible la atención farmacéutica aplicando los criterios generales.»

En el marco del orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, el artículo 6 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 31/1991, de 13 de diciembre, modificado por la Ley 21/2001, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, señala que:

«La planificación a que se refiere el artículo 5 se debe de ajustar a los criterios siguientes:

a) Se deben de tomar como base de la planificación las áreas básicas de salud en que, de acuerdo con la Ley 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria de Cataluña, se ordena el territorio Catalán, las cuales, a los efectos de esta ley, se clasifican en:

Primero. Áreas básicas urbanas: las áreas cuya delimitación territorial es comprendida en un solo término municipal o las áreas de las que el 90% de la población reside en un mismo término municipal.

Segundo. Áreas básicas de montaña: las áreas comprendidas totalmente en las comarcas de montaña o en las zonas de montaña determinadas por la Ley 2/1983, de 9 de marzo, de alta montaña y los decretos que la desarrollan.

Tercero. Áreas básicas rurales y semiurbanas: las áreas no comprendidas en las definiciones anteriores.

b) Si un área básica entra, a los efectos de esta ley, tanto la definición de área de montaña, como en la de urbana, ha de prevalecer esta última condición.

c) En las áreas básicas urbanas, el número de oficinas de farmacia debe de ser, como máximo, de una por cada 4.000 habitantes, por cada área básica, excepto que se ultrapase esta proporción en 2.000 habitantes, supuesto en el cual se puede instalar una oficina de farmacia más en el área básica de salud de que se trate, o excepto que se deba de aplicar lo que establece el apartado 5.

d) En las áreas básicas de montaña y en las áreas básicas rurales y semiurbanas, el número de oficinas de farmacia debe de ser, como máximo, de una por cada 2.500 habitantes, por cada área básica.

e) Para el cómputo de los habitantes, se ha de tener en cuenta, en todos los casos, la población del área básica resultante del número de habitantes inscritos en los padrones de los municipios que la integran en el momento de presentar la solicitud, según la certificación librada por los secretarios de los ayuntamientos de los municipios correspondientes, a la cual se debe de sumar el 10% de los alojamientos turísticos con que cuenta el área básica, entendiéndose por «alojamientos turísticos» las viviendas de segunda residencia a computar cuatro plazas por vivienda, las plazas hoteleras y las plazas de camping, debidamente probados, en el primer caso, por cualquiera de los medios admitidos en derecho y, en los dos restantes, por certificación del Departamento de Industria, Comercio y Turismo. El mismo criterio se debe de seguir en todos los supuestos en que esta ley hace referencia al cómputo de población, tanto si se trata de la referida al área básica como al municipio.

f) Si un área básica de salud urbana comprende también uno o más municipios de comarcas o zonas de montaña, para el cómputo global de las oficinas de farmacia del área, se debe de tener en cuenta la proporción de la población correspondiente a estos municipios, de acuerdo con el criterio poblacional establecido por el apartado 3. En este caso, el número de oficinas de farmacia se obtiene sumando el resultado de dividir por 4.000 el número de habitantes del área básica no comprendidos en el municipio o los municipios de comarcas o zonas de montaña con el resultado de dividir por 2.500 los habitantes del municipio o los municipios de comarcas o zonas de montaña. Si en un área básica urbana le es aplicable lo que establece esta letra, la fracción de 2.000 habitantes, establecida por la letra a, a partir de la cual se puede abrir una nueva oficina de farmacia, se debe de computar igualmente teniendo en cuenta la proporción general de 4.000 habitantes por oficina de farmacia.»

Acreditado que la limitación en cuanto al número de oficinas de farmacia responde a criterios de planificación previstos en normas distintas a la que el compareciente califica como inconstitucional, cabe concluir que su referencia a la presunta vulneración de los artículos 9.1 y 14 de la Constitución española se funda en razonamientos cuya relación con la norma cuestionada debe reputarse, de modo inequívoco, inexistente.

En esta línea de exposición, debe recordarse que un posible recurso de inconstitucionalidad se debe interponer, por los órganos o personas legitimadas, dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación oficial de la norma afectada de presunta inconstitucionalidad. Pasado el plazo indicado, las leyes dejan de ser impugnables en la vía directa. En el caso concreto de las leyes 14/1986, de 25 de abril, 16/1997, de 25 de abril, y 31/1991, de 13 de diciembre, que regulan la planificación y limitación del número de oficinas de farmacia, el plazo para la interposición de un posible recurso finalizó ya hace años, circunstancia por la que no es posible pronunciamiento alguno sobre la inconstitucionalidad de las mismas.

Cuarto. Desde otra óptica, y teniendo presente que la solicitud de recurso se centra en si la limitación del número de oficinas de farmacia supone la vulneración del texto constitucional, es preciso señalar que esta es una cuestión sobre la cual el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado de forma inequívoca.

En tal sentido, como se ha indicado en resoluciones anteriores de esta Institución sobre solicitudes de interposición de recursos de inconstitucionalidad formuladas sobre leyes autonómicas que regulaban la misma materia que la contemplada en la ley ahora cuestionada, el examen de este asunto aconseja tomar como punto de partida el carácter del servicio farmacéutico, según se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como servicio público impropio (STS de 28 de septiembre de 1983), o como actividad privada de interés público (SSTS 30 de septiembre de 1986 y 19 de julio de 1988). La prestación de un servicio de tal carácter es precisamente lo que justifica que esta actividad quede sometida a la función planificadora y a la técnica autorizatoria. En tal sentido, la prevalencia del interés público explica que, a través de la función planificadora, puedan imponerse limitaciones al ejercicio de la actividad, entre las que puede fijarse la relativa al número de oficinas de farmacia.

Así pues, son razones de interés general las que justifican que se aplique la función planificadora y que se limite el número de establecimientos farmacéuticos, así como las que explican que se acuda a la técnica autorizatoria, a través de la cual se procede a la remoción de un límite impuesto al ejercicio de un derecho preexistente, como es la libertad del ejercicio de una profesión (STS de 4 de mayo de 1977).

Así las cosas, la constitucionalidad de estas limitaciones ha sido reconocida, de modo inequívoco, por el Tribunal Constitucional, el cual ha señalado al respecto lo siguiente:

«Nada hay, por tanto, en la Constitución que excluya la posibilidad de regular y limitar el establecimiento de oficinas de farmacia, como tampoco nada que impida prohibir que se lleve a cabo fuera de estas oficinas la dispensación al público de especialidades farmacéuticas, pues el

legislador puede legítimamente considerar necesaria esta prohibición o aquella regulación para servir otras finalidades que estime deseables». (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 3.º)

De otra parte, es preciso distinguir entre la titularidad de una oficina de farmacia y el ejercicio de la profesión farmacéutica, ya que ambos aspectos no pueden ser confundidos. En efecto, el Tribunal Constitucional ha declarado a este respecto lo siguiente:

«Todos los argumentos avanzados por la parte recurrente se apoyan en una identificación entre el ejercicio de la profesión farmacéutica y el establecimiento de oficinas de farmacia, que no se es aceptable. Los farmacéuticos pueden ejercer su profesión de modos distintos a la dispensación al público de medicamentos de uso humano; y también pueden dedicarse a esta última clase de actividad en los servicios de farmacia de los hospitales, de los centros de salud y de otros establecimientos... Cuestión distinta es que las oficinas de farmacia, junto con los servicios que se incardinan en las estructuras asistenciales mencionadas antes, ostenten el monopolio legal para custodiar, conservar y dispensar medicamentos; y, también, que exista una íntima relación entre la titularidad de una oficina de farmacia y el ejercicio por cuenta propia de la profesión, en su vertiente de venta al público de productos medicinales, cimentado en que solo los farmacéuticos pueden ser propietarios de oficinas de farmacia. Pero el que, de acuerdo con la legislación vigente en España, los farmacéuticos que deseen establecerse por su cuenta para dispensar medicamentos al público deban adquirir una farmacia, o abrir una nueva, no permiten confundir su derecho a ejercer la profesión, y les otorga su título profesional y les reconoce con carácter general el artículo 88 de la Ley General de Sanidad, con el derecho que ha sido objeto del litigio ante los Tribunales contencioso-administrativos, y del que dimana el presente recurso de amparo: el derecho a abrir una oficina de farmacia». (ATC 158/1992, de 28 de mayo, FJ 2.º)

A la vista de la doctrina del Tribunal Constitucional recogida en el fundamento jurídico transcrito, ha de considerarse que el acceso a la titularidad de una oficina de farmacia no puede confundirse con el ejercicio de la profesión titulada de farmacéutico, que puede llevarse a cabo por otras vías, de modo que no es posible identificar una y otra esfera, tal y como parece desprenderse de las alegaciones del solicitante de recurso, al ser distintas las mismas.

En esta misma línea de exposición, y como quiera que en la solicitud de recurso subyacen aspectos que atañen a la libertad de empresa consagrada en el artículo 38 de la Constitución, es preciso recordar que, como sucedía con la anterior, es ésta una cuestión que fue ya dilucidada en su día por el Tribunal Constitucional, al declarar que:

«... el derecho constitucionalmente garantizado en el artículo 35.1 no es el derecho a desarrollar cualquier actividad, sino el de elegir libremente profesión u oficio, ni el artículo 38 se reconoce el derecho a cometer cualquier empresa, sino sólo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden. La regulación de las distintas profesiones, oficios o actividades profesionales en concreto, no es por tanto una regulación del ejercicio de los derechos constitucionalmente garantizados en los artículos 35.1 o 38». (SSTC 83/1984, de 24 de julio y 109/2003, de 5 de junio.)

Por todo ello, no puede considerarse, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional, que existan fundamentos suficientes para sostener que el artículo 97 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 10/2011, de 29 de diciembre haya incurrido en la vulneración del texto constitucional.

Quinto. En este orden de cosas, acaso pudiera pensarse, en especial desde el comprensible punto de vista de quienes sostienen el legítimo interés de acceder a la autorización de una oficina de farmacia, que pudieran ser preferibles otras soluciones, a través de las cuales se atendiera en mayor medida a las consecuencias de la limitación del acceso a la titularidad que se deriva de la aplicación de la función planificadora, abriéndose para ello un mayor margen a la operatividad del principio de igualdad. Sin embargo, es esta una vertiente que se desliza desde el ámbito propio del recurso de inconstitucionalidad, del que esta Institución no puede evadirse, para situarse en los terrenos de la política legislativa, donde el legislador goza de un amplísimo margen para optar entre las distintas soluciones posibles, con el único límite de que sean acordes con el texto constitucional.

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

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

Se acordó no interponer el recurso solicitado en razón de la fundamentación siguiente:

Fundamentos de la resolución

Primero. Alegan los comparecientes la presunta vulneración del artículo 9.3 de la Constitución, pues han resultado afectados los complementos de productividad variable del personal estatutario del Instituto Catalán de Salud, por lo que la norma cuestionada sería contraria a los principios de irretroactividad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad.

A estos efectos conviene acudir a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que, en Sentencia 108/1986, de 29 de julio, ha afirmado que no se pueden limitar derechos que no existen, para, a continuación, señalar que «según la doctrina de este Tribunal, la invocación del principio de irretroactividad no puede presentarse como una defensa de una inadmisibles petrificación del ordenamiento jurídico —STC 27/1981, de 20 de julio; STC 6/1983, de 4 de febrero), entre otras—.

Y continúa expresando:

«De aquí la prudencia que esa doctrina ha mostrado en la aplicación del referido principio, señalando que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del artículo 9.3 de la Constitución, cuando incide sobre "relaciones consagradas" y afecta "a situaciones agotadas" —Sentencia 27/1981—; y una reciente Sentencia —núm. 42/1986, de 10 de abril—, afirma que "lo que se prohíbe en el artículo 9.3 es la retroactividad, entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad"». (STC 108/1986, FJ 17.)

Así, el derecho a recibir las retribuciones correspondientes va anudado a la condición de funcionario público, pero ese derecho es modificable en su contenido concreto, pues el funcionario se encuentra en una situación objetiva definida legal y reglamentariamente, que puede ser alterada por esas mismas vías.

En este orden de cosas, es necesario recordar que el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado sobre la reducción del salario en la función pública y ha manifestado:

«Ya se descartó en el ATC 179/2011 que el Real Decreto-ley... haya producido una expropiación de derechos económicos de los empleados públicos que contravenga lo dispuesto en el artículo 33.3 CE, porque "la reducción de retribuciones impuesta por el artículo 1 del Real Decreto-ley... afecta a derechos económicos aún no devengados por corresponder a mensualidades en las que aún no se ha prestado el servicio público y, en consecuencia, no se encuentran incorporados al patrimonio del funcionario, por lo que no cabe hablar de derechos adquiridos de los que los funcionarios hayan sido privados sin indemnización (artículo 33.3 CE), ni de una regulación que afecta retroactivamente a derechos ya nacidos. Por la misma razón... ha de descartarse que la reducción de retribuciones impuesta... quiebre el principio de protección de la confianza legítima, en cuanto manifestación del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE).» (FJ 7.c)». (ATC 35/2012, FJ 3.)

En realidad, el fondo del asunto debe derivarse a la modificación de las condiciones pactadas en el Acuerdo de la Mesa Sectorial de Negociación de Sanidad, que afectaría al personal estatutario del Instituto Catalán de la Salud. La posibilidad de esta modificación está contemplada tanto en el artículo 38 de la norma que se impugna, como en el artículo 38.10 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que la autoriza excepcionalmente, por causa grave de interés público, derivada de una alteración esencial de las circunstancias económicas, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público, que es lo que está ocurriendo en este momento en nuestro país.

Sobre este aspecto incide también la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, como legislación especial, en cuyo articulado se prevé —artículo 41.3— que la cuantía de las retribuciones de este personal se adecuará a lo que dispongan las correspondientes leyes de presupuestos para significar a continuación, en su artículo 43.1, respecto a las retribuciones complementarias entre las que se encuentra el complemento de productividad que nos ocupa, que éstas, dentro de la estructuración del sistema retributivo del personal estatutario, son fijas o variables, determinándose sus conceptos, cuantías y los criterios para su atribución en el ámbito de cada servicio de salud.

En este sentido, se debe recordar que el funcionario que ingresa en la función pública adquiere y detenta derechos subjetivos que la ley tiene que respetar, sin que pueda esperar que sus derechos queden congelados en los términos en los que se encontraban en el momento de su ingreso. Sobre este asunto se ha pronunciado extensamente el Tribunal Constitucional, manifestando:

«El funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo, de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso, o que se mantenga la situación administrativa que se está disfrutando o bien, en fin, que el derecho a pensión, causado por el funcionario, no pueda ser incompatibilizado por ley, en orden a su disfrute por sus beneficiarios, en atención a razonables y justificadas circunstancias, porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcionarial (artículo 103.3 CE).»

«Por otro lado, no hay que olvidar que, por parte de cada funcionario, se ostenta el derecho a la jubilación y al disfrute (o a solicitarlo, en su caso), de las situaciones administrativas legalmente reconocidas, pero no el derecho, sino la expectativa frente al legislador a que la edad de jubilación o el catálogo de situaciones continúen inmodificadas por el legislador, en modo que permanecieran tal y como él las encontró al tiempo de su acceso a la Función Pública». (STC 99/1987, FJ 6.)

La seguridad jurídica contenida en el artículo 9.3 de la norma suprema es, en palabras del Tribunal Constitucional, «suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad», lo que constituye un conjunto equilibrado de estos principios.

Así lo ha declarado el alto tribunal, al establecer:

«Es decir, la seguridad jurídica entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho, como la claridad del legislador y no la confusión normativa. En suma, sólo sí, en el ordenamiento jurídico en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica». (STC 104/2000, FJ 7.)

En otra resolución, el Tribunal Constitucional llega a la conclusión de que la seguridad jurídica no puede entenderse como un derecho de los ciudadanos a mantener las regulaciones existentes:

«Ahora bien, el principio de seguridad jurídica no puede erigirse en valor absoluto por cuanto daría lugar a la congelación del ordenamiento jurídico existente, siendo así que éste, al regular relaciones de convivencia humana, debe responder a la realidad social de cada momento, como instrumento de perfeccionamiento y de progreso». (STC 126/1987, FJ 11.)

Esta doctrina del alto tribunal permite afirmar que las medidas adoptadas por la ley que se examina se encuentran dentro del ámbito, constitucionalmente admisible, de la potestad de la Administración para regular las situaciones de los funcionarios.

Segundo. Entienden también los representantes de la organización sindical que el recorte salarial sobre la productividad variable resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 14 de la norma suprema, pues

constituye una discriminación que trata de forma diferenciada al colectivo de médicos estatutarios sin ninguna justificación, por lo que sería un agravio, prohibido por la Constitución.

Procede, en primer lugar, recordar que lo que prohíbe el principio constitucional de igualdad es la discriminación, como declara de forma expresa el artículo 14, y para que esta se produzca no es suficiente la alegación de cualquier diferencia de trato establecida por la ley.

Así pues, las desigualdades no generan por sí mismas una discriminación constitucionalmente vedada, ya que el derecho a la igualdad no implica, a la luz de la jurisprudencia constitucional, la necesidad de que todos los españoles se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad.

Como el Tribunal Constitucional ha expresado, repetidamente, el artículo 14 de la Constitución configura el principio de igualdad ante la ley como un derecho subjetivo de los ciudadanos, con el fin de evitar privilegios y desigualdades discriminatorias entre ellos, siempre que se encuentren en situaciones de hecho a las que debe corresponder un tratamiento jurídico igual. En tales supuestos la norma debe ser idéntica para todos, comprendiéndolos en sus disposiciones y previsiones con la misma concesión de derechos que evite las desigualdades, pues de no actuarse legislativamente de esta forma surgiría un tratamiento diferenciado a causa de una conducta arbitraria, o al menos no debidamente justificada, del poder legislativo.

En consecuencia, solo le resulta posible al legislador establecer para los ciudadanos un trato desigual cuando tenga que resolver situaciones diferenciadas fácticamente con mayor o suficiente intensidad que requieran para su solución, por su propio contenido, una decisión distinta.

A tal fin resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida y dejando, en definitiva, al legislador, con carácter general, la apreciación de situaciones dispares que resulte procedente diferenciar y tratar desigualmente, siempre que su decisión no vaya contra los derechos y libertades protegidos en los artículos 53.1 y 9.3 de la Constitución, ni sea irrazonada.

En conclusión, a través de una reiterada doctrina, el alto tribunal ha declarado que las singularizaciones y las diferencias normativas que se produzcan deben cumplir tres condiciones para que se pueda considerar que las mismas se ajustan al principio de igualdad:

En primer lugar, que el fin que se persigue resulte constitucionalmente válido, en segundo lugar, que exista coherencia entre ese fin y las medidas adoptadas por la norma, de forma que la delimitación de los grupos o categorías entre los que se establecen distinciones se articule en términos adecuados a dicha finalidad y, por último, que las medidas concretas o sus consecuencias jurídicas sean proporcionadas al fin que se persigue.

Una vez resumida la doctrina general sobre la igualdad que se deriva de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se observa que, a la luz de estos argumentos, los recurrentes llegan a la conclusión de que la norma que ha motivado esta comparecencia no se ajusta a las condiciones descritas y afirman que se crean desigualdades carentes de justificación en la ley autonómica examinada.

En relación con esta premisa, procede acudir de nuevo a la autoridad del Tribunal Constitucional para profundizar en la configuración de aquellas diferencias de trato legislativo que, a juicio del supremo intérprete de la Constitución, resultarían compatibles con las exigencias del artículo 14.

En el Auto 113/1996, de 29 de abril, en referencia a un trato retributivo distinto hacia un mismo grupo de funcionarios, el Tribunal finaliza su argumentación con un planteamiento que resulta particularmente significativo para el problema al que se refieren las solicitudes de recurso que se están examinando que, en definitiva, lleva a la propia libertad de opción del legislador, así como al imprescindible respeto a la capacidad de autoorganización que corresponde a la Administración Pública, sobre lo que se pronuncia en los siguientes términos:

«... desde la STC 7/1984, este Tribunal ha venido sosteniendo que la igualdad o desigualdad entre estructuras que son creación del Derecho, cuales son los cuerpos y hay que entender las situaciones funcionariales, de existir, es el resultado de la definición que aquél haga de ellas, esto es, de su configuración jurídica que puede quedar delimitada por la presencia de muy diversos factores.

La discriminación, de existir, únicamente devendrá de la aplicación por el legislador o la Administración de criterios de diferenciación no objetivos ni generales, disfrutando, además, de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de concretar o configurar organizativamente el status del personal a su servicio (SSTC 50/1986, 57/1990, 293/1993, 9/1995).»

Por las razones expresadas y con independencia de valoraciones subjetivas en las que, obviamente, no procede entrar en este momento, no podemos compartir el criterio de los solicitantes de recurso de que nos encontramos ante un tratamiento discriminatorio, que supone una violación del principio de igualdad.

En resumen, en los términos expresados, y en palabras ya referidas del Tribunal Constitucional, estaríamos, en el supuesto examinado, ante un trato diferenciado que resuelve situaciones diferenciadas fácticamente «con mayor o suficiente intensidad» (STC 75/1983, FJ 2).

Dicho de otra forma, se debe concluir que, de acuerdo con la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, el principio de igualdad ante la ley no impide que se valoren dos situaciones diferentes para regularlas de distinta forma, siempre que entre aquellas diferencias y esta distinción se dé una relación razonable que explique o justifique el trato desigual, por lo que, de acuerdo con lo expresado, no se observa que la norma cuya impugnación se pretende conculque el principio de igualdad que contempla el artículo 14 de la Constitución española.

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

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

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

Fundamentos de la resolución

Primero. En lo referente a la posible alteración competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, que supone la aprobación del artículo 41 de la Ley 5/2012, de 20 de marzo, de Medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos, hay que señalar que, en supuestos como el presente, en que la eventual tacha de inconstitucionalidad se circunscribe a la invasión de competencias del Estado por parte de una comunidad autónoma, la institución del Defensor del Pueblo tiene como criterio no intervenir haciendo uso de su legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad —a no ser que la cuestión afecte de modo directo al ejercicio de algunos derechos o libertades fundamentales que contiene el título I de la Constitución española—, ya que, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para la defensa de sus propias competencias está legitimado el Presidente del Gobierno.

Segundo. Antes de abordar los otros aspectos en que se fundamenta la petición de interposición de recurso, es conveniente tener en cuenta que se ha creado un tributo en forma de tasa con finalidad no fiscal, pues pretende la moderación del gasto público, actuando más por la reducción del gasto farmacéutico que por el incremento del ingreso, dada precisamente su cuantía de 1 euro por receta.

Sobre la constitucionalidad de los impuestos con fines no fiscales el Tribunal Constitucional, en Sentencia 37/1987, fundamento jurídico 13, ha dicho:

«Es cierto que la función extrafiscal del sistema tributario estatal no aparece explícitamente reconocida en la Constitución, pero dicha función puede derivarse directamente de aquellos preceptos constitucionales en los que se establecen principios rectores de política social y económica (señaladamente, artículos 40.1 y 130.1), dado que tanto el sistema tributario en su conjunto como cada figura tributaria concreta forman parte de los instrumentos de que dispone el Estado para la

consecución de los fines económicos y sociales constitucionalmente ordenados. Por otra parte, dicha función está expresamente enunciada en el artículo 4 de la vigente Ley General Tributaria, según el cual "los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, han de servir como instrumentos de la política económica general, atender a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurar una mejor distribución de la renta nacional". A ello no se opone tampoco el principio de capacidad económica establecido en el artículo 31.1 de la Constitución, pues el respeto a dicho principio no impide que el legislador pueda configurar el presupuesto de hecho del tributo teniendo en cuenta consideraciones extrafiscales. [...] Es constitucionalmente admisible que el Estado, y las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias, establezcan impuestos que, sin desconocer o contradecir el principio de capacidad económica o de pago, respondan principalmente a criterios económicos o sociales orientados al cumplimiento de fines o a la satisfacción de intereses públicos que la Constitución preconiza o garantiza.»

También en el mismo sentido se pronuncia la Sentencia 186/1993, fundamento jurídico 4.º, cuando dice:

«... que constitucionalmente nada cabe objetar a que, en general, a los tributos pueda asignárseles una finalidad extrafiscal y a que, ya más en particular, las Comunidades Autónomas puedan establecer impuestos con ese carácter, si bien ello ha de realizarse dentro del marco de las competencias asumidas y respetando las exigencias y principios derivados directamente de la Constitución española.»

Por consiguiente, desde la perspectiva de la finalidad el artículo 41, cuya inconstitucionalidad se pretende, tiene encaje en el contenido del artículo 31.1 de la Constitución española.

Tercero. Se considera en el escrito de solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad que la configuración de la nueva tasa no respeta el principio de igualdad del artículo 14 CE en relación con el artículo 139.1 pues genera diferencias entre los españoles en función del lugar de residencia.

Sobre el principio de igualdad en la ley del artículo 14 de la Constitución el Tribunal Constitucional ha elaborado una matizada doctrina cuyos rasgos esenciales pueden resumirse como sigue:

a) No toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del artículo 14 CE, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable.

b) 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.

c) El principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas, por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con juicios de valor generalmente aceptados.

d) Para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable, además que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos [por todas, SSTC 76/1990, FJ 9.º, A); y 214/1994, FJ 8.º, B)].

e) Es también doctrina reiterada de este Tribunal que la igualdad ante o en la ley impone al legislador el deber de disponer un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones jurídicas iguales, con prohibición de toda desigualdad que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable o resulte desproporcionada en relación con dicha justificación (SSTC 3/1983, FJ 3.º; 75/1983, FJ 2.º; 6/1984, FJ 2.º; 209/1988, FJ 6.º; 76/1990, FJ 9.º; 214/1994, FJ 8.º; 9/1995, FJ 2.º; 164/1995, FJ 7.º; 134/1996, FJ 5.º; 117/1998, FJ 8.º, y 46/1999, FJ 2.º, por todas).»

En cuanto a la posibilidad de que la nueva tasa suponga una barrera fiscal y territorial que atente contra el artículo 139 de la Constitución española, que proclama la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles y prohíbe la adopción de medidas que directa o indirectamente obstaculicen la

libertad de circulación de personas y bienes en todo el territorio nacional, hay que tener presente que, repetidamente, ha manifestado el Tribunal Constitucional que el sentido de esta igualdad no puede entenderse como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional se tienen los mismos derechos (STC 37/1981; 17/1990; 150/1990; 227/1993).

En base a la organización del Estado español y, en concreto, la estructura compuesta concedida a las Comunidades Autónomas, éstas pueden hacer uso de su competencia legislativa con la consiguiente distinta posición jurídica que ello puede conllevar para los ciudadanos residentes en cada una de ellas, sin que ello suponga una infracción de los artículos 1, 14 y 139 de la Constitución española, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme a los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado (STC 37/1987).

El principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni menos aún que tengan que ejercerlas con un contenido o resultado idéntico o semejante. La autonomía significa, precisamente, la capacidad de cada Comunidad Autónoma para decidir cuándo y cómo ejerce sus competencias en el marco de la Constitución española y los Estatutos, de lo que lógicamente pueden derivar desigualdades para los ciudadanos.

Por su parte el principio de solidaridad se presenta como un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y que prohíbe todo privilegio económico y social. Esta formulación requiere que las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general que las vincula entre sí, evitando cualquier gestión insolidaria de sus propios intereses (STC 64/1990). De lo que se deduce que el principio de solidaridad del artículo 138 CE se predica de las comunidades autónomas entre sí, siendo el artículo 139 el que se refiere a la posición jurídica de los ciudadanos, cuya interpretación constitucional ha sido más arriba indicada.

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

Se solicitó la interposición de recurso contra la ley citada, y en particular contra los preceptos de la misma en los que se modifica el requisito de ostentar un determinado nivel de conocimiento de la lengua catalana para el acceso a la Función Pública de la Comunidad Autónoma. Habiendo sido interpuesto recurso contra la norma por un grupo de 50 Senadores y fundándose la argumentación de la solicitud de recurso en razones competenciales, se dictó resolución desestimatoria de la misma, de acuerdo con los criterios habituales de la Institución en este tipo de asuntos y en los términos que a continuación se transcriben.

Fundamentos de la resolución

Único. Desde el comienzo de sus actividades y sin perjuicio de su libertad de acción en cada supuesto planteado, el Defensor del Pueblo, de acuerdo con la Junta de Coordinación y Régimen Interior, ha venido manteniendo el criterio general de no ejercitar la legitimación que le confiere el artículo 162.1.a) de la Constitución española, el artículo 32.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, y el artículo 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, cuando la acción sea iniciada [por] cualquiera de los restantes sujetos legitimados para ello. Asimismo es criterio de la Institución no iniciar procesos de inconstitucionalidad cuando los planteamientos de las mismas tengan por objeto cuestiones relativas a la defensa del orden competencial derivado de la Constitución y los Estatutos de Autonomía

Estos criterios, al margen de evidentes razones de economía procesal, tienen relación directa con la preservación de la neutralidad política que debe caracterizar la actuación del Defensor del Pueblo. El rango constitucional de la Institución, su carácter de comisionado parlamentario y la autoridad moral de la que gozan sus resoluciones, parecen aconsejar la inhibición del Defensor del Pueblo, en cualquier pugna procesal en la que su intervención no resulte imprescindible para cumplir adecuadamente su misión de garantizar los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos.

De acuerdo con estos criterios, si como consecuencia de haberse iniciado la acción por cualquier otro sujeto legitimado el Tribunal Constitucional va a pronunciarse sobre las cuestiones sometidas a la

consideración del Defensor del Pueblo, se estima conveniente reservar su presencia en este tipo de procesos para aquellos supuestos en los que, de no intervenir, no habría pronunciamiento alguno sobre normas de constitucionalidad cuestionada.

A ello ha de añadirse que cuando el debate sobre la legitimidad constitucional de una norma o precepto se circunscribe a la defensa del orden competencial, entiende la Institución que quienes son titulares de las competencias supuestamente afectadas y tienen legitimidad para iniciar acciones en su defensa son los que deben actuar. Solamente en el supuesto de que la eventual inacción de los presuntos titulares de la competencia pudiera suponer un riesgo para el legítimo y pleno ejercicio de los ciudadanos, de los derechos y libertades que la Constitución les reconoce, procedería la actuación, digámoslo así, subsidiaria del Defensor del Pueblo, mediante el recurso de inconstitucionalidad contra la norma competencial que pudiera producir tal efecto.

En el presente caso, las diversas cuestiones sometidas a la consideración del Defensor del Pueblo para el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad han sido ya planteadas ante el Tribunal Constitucional por los sujetos legitimados que se han mencionado en los antecedentes, dando lugar con ello a que el Tribunal resuelva la compatibilidad de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, con los preceptos constitucionales alegados, por lo que se considera procedente, de acuerdo con los criterios de actuación expresados, abstenerse de intervenir sin efectuar pronunciamiento alguno al respecto.

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

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

Se desestimó la solicitud de interposición de recurso con la fundamentación siguiente:

Fundamentos de la resolución

Primero. En materia de Función Pública y por extensión en materia de empleo público, la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, desde la ya lejana Sentencia 99/1987, viene reiterando un criterio uniforme sobre el alcance de los derechos que el personal al servicio del sector público ostenta frente a las modificaciones legales que se puedan introducir en su régimen jurídico. Así, en la sentencia citada se dice:

«... en el campo de la relación funcionarial, el funcionario adquiere y tiene derechos subjetivos que la ley ha de respetar..., pero una cosa es o son esos derechos y otra la pretensión de que aparezcan como inmodificables en su contenido concreto. El funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso..., porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria (artículo 103.3 CE).»

El Tribunal Constitucional pone de manifiesto, por tanto, que en el ámbito de las expectativas de derecho, en contraposición con los derechos adquiridos, hay que atender a lo que la legislación establezca en cada momento, puesto que para los empleados públicos su patrimonio jurídico se integra exclusivamente por los derechos que le reconozca el estatuto aplicable en cada momento sin que del mismo se deriven expectativas de que en el futuro se mantenga inalterable tal régimen jurídico.

Más en concreto y en referencia a los recortes retributivos —como el que aquí subyace en la suspensión de la paga extraordinaria de diciembre de este año— dice el Tribunal en su Auto 184/2011:

«Igualmente por remisión a lo ya decidido en el citado ATC 179/2011, de 13 de septiembre, procede descartar la duda de constitucionalidad planteada en cuanto a la pretendida vulneración del artículo 33 CE en cuanto que el Real Decreto-ley 8/2010 recortaría derechos económicos adquiridos de los funcionarios públicos reconocidos para toda la anualidad presupuestaria por la Ley 26/2009 de Presupuestos Generales del Estado para 2010. En efecto, como ya señalamos en el ATC 179/2011, FJ 7.c) “tal argumento carece de fundamento, por cuanto la reducción de retribuciones impuesta por el artículo 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, mediante la modificación de los artículos 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, lo es con efectos de 1 de junio de 2010 respecto de las retribuciones vigentes a 31 de mayo de 2010, esto es, afecta a derechos económicos aún no devengados por corresponder a mensualidades en las que aún no se ha prestado el servicio público y, en consecuencia, no se encuentran incorporados al patrimonio del funcionario, por lo que no cabe hablar de derechos adquiridos de los que los funcionarios hayan sido privados sin indemnización (artículo 33.3 CE), ni de una regulación que afecta retroactivamente a derechos ya nacidos”.»

Por su parte, la articulación del principio de igualdad en el ámbito, entre otros, del empleo público, tiene características propias en las que el margen de actuación del legislador es notablemente más amplio que en otros ámbitos. Como se recuerda en el ATC 113/1996:

«Desde la STC 7/1984, este Tribunal ha venido sosteniendo que la igualdad o desigualdad entre estructuras que son creación del Derecho cuales son los cuerpos y hay que entender las situaciones funcionariales, de existir, es el resultado de la definición que aquel haga de ellas, esto es, de su configuración jurídica que puede quedar delimitada por la presencia de muy diversos factores.

La discriminación, de existir, únicamente devendrá de la aplicación por el legislador o la Administración de criterios de diferenciación no objetivos ni generales, disfrutando, además, de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de concretar o configurar organizativamente el status del personal a su servicio (SSTC 50/1986, 57/1990, 293/1993, 9/1995).»

De acuerdo con esta doctrina caben pocas dudas de que el legislador, en el marco de la excepcional y grave situación económica actual, pueda adoptar medidas como la aquí examinada. El amplio margen de acción del que dispone el legislador para consolidar, modificar o completar las estructuras administrativas que son creación del derecho, y el que asimismo tiene la Administración Pública para organizar sus servicios, posibilita, sin duda, la adopción de medidas de este carácter.

Segundo. No obstante, no puede dejar de observarse, que el Real Decreto-ley 20/2012, a cuya aplicación en el ámbito de las Illes Balears se dirige el Decreto-ley 10/2012, se publicó en el Boletín Oficial del Estado correspondiente al día 14 de julio de 2012, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, lo que plantea alguna duda respecto a si en esa fecha alguno de los derechos económicos afectados eran tales por haberse ya consolidado o si eran meras expectativas no susceptibles de ser tomadas aquí en consideración. Las pagas extraordinarias, como afirma una reiterada doctrina jurisprudencial (por todas, Sentencia de 21 de abril de 2010 de la Sala de lo Social, Sección Primera, del Tribunal Supremo), «constituyen una manifestación del llamado salario diferido, se devengan día a día, aunque su vencimiento tiene lugar en determinados meses del año, y su importe debe equipararse al salario regularmente percibido por el trabajador, salvo que por norma convencional de carácter prioritario se establezcan exclusiones, o bien, importes específicos». La indudable naturaleza salarial de las pagas o gratificaciones extraordinarias, tanto en el ámbito del Derecho laboral (artículo 31 ET) como en el ámbito de la Función Pública (artículo 22 del Estatuto Básico del Empleado Público), han llevado a concluir a la jurisprudencia, como ya se ha mencionado, que responden al trabajo efectivamente realizado durante el período al que las mismas hacen referencia, ya sea este anual o semestral, en razón de lo que puede variar el período de cómputo pero que no altera la naturaleza propia de estas pagas o gratificaciones extraordinarias.

En el presente caso, el artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2012 —y en idénticos términos el Decreto-ley 10/2012—, si bien con carácter excepcional, suprime la paga extraordinaria correspondiente al mes de

diciembre para el personal del sector público, decisión normativa que entra en vigor el día 15 de julio de 2012 cuando, ya sea en cómputo semestral o anual, el personal afectado había prestado parte de los servicios que retribuye dicha paga. Como antes se ha visto, el Tribunal Constitucional no aceptó la alegación relativa al carácter expropiatorio de alguno de los preceptos del Real Decreto-ley 8/2010, que imponían reducciones retributivas para este personal, sobre la base de que tales reducciones afectaban a retribuciones futuras y no a las ya devengadas en razón del período de tiempo trabajado, distinguiendo así lo que eran derechos adquiridos del personal y lo que eran meras expectativas, para concluir que respecto de las segundas y por su propia naturaleza no era admisible la alegación sobre el carácter expropiatorio de la medida.

La aplicación de esta misma doctrina al presente caso podría apuntar hacia una solución diversa de la entonces alcanzada si se entendiera que al menos una parte de la paga o gratificación extraordinaria suprimida correspondía a un período de trabajo que la hubiera ya devengado. Sin embargo, esta Institución no ha considerado pertinente entrar en el examen detallado de este asunto ya que el Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 27 de septiembre de 2012, aprobó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 2 del Real Decreto-ley aquí analizado, además de otros preceptos de la norma, si bien éstos últimos por razones estrictamente competenciales.

Al respecto, debe recordarse que desde el comienzo de sus actividades y sin perjuicio de su libertad de acción en cada supuesto planteado, el Defensor del Pueblo, de acuerdo con la Junta de Coordinación y Régimen Interior, ha venido manteniendo el criterio general de no ejercitar la legitimación que le confiere el artículo 162.1.a) de la Constitución española, el artículo 32.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, y el artículo 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, cuando la acción sea iniciada por cualquiera de los restantes sujetos legitimados para ello. Este criterio, al margen de evidentes razones de economía procesal, tiene relación directa con la preservación de la neutralidad política que debe caracterizar la actuación del Defensor del Pueblo. El rango constitucional de la Institución, su carácter de comisionado parlamentario y la autoridad moral de la que gozan sus resoluciones parecen aconsejar la inhibición del Defensor del Pueblo, en cualquier pugna procesal en la que su intervención no resulte imprescindible para cumplir adecuadamente su misión de garantizar los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos.

De acuerdo con ello, si como consecuencia de haberse iniciado la acción por cualquier otro sujeto legitimado, el Tribunal Constitucional va a pronunciarse sobre las cuestiones sometidas a la consideración del Defensor del Pueblo como ocurre en el presente caso, se estima conveniente reservar su presencia en este tipo de procesos para aquellos supuestos en los que, de no intervenir, no habría pronunciamiento alguno sobre normas de constitucionalidad cuestionada.

No obstante, las reservas a las que se ha hecho referencia sobre la medida prevista de supresión de la paga extraordinaria de diciembre podrían matizarse al tomar en consideración la previsión contenida en el número 4 del artículo 2, a tenor de la cual las cantidades derivadas de la supresión de la paga extraordinaria y de las pagas adicionales de complemento específico, o pagas adicionales equivalentes, habrán de destinarse en ejercicios futuros a realizar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación.

Se trataría entonces no tanto de una supresión cuanto de una suspensión de la retribución diferida que es de por sí la paga extraordinaria, al preverse su ulterior ingreso en los planes de pensiones o contratos de seguro a que acaba de hacerse referencia. Sin embargo, la inconcreción del precepto no permite deducir si las cantidades a ingresar serán las correspondientes a la paga extraordinaria de cada afectado por su supresión o si, más genéricamente, lo previsto es destinar la cuantía global ahorrada con la supresión a esas aportaciones, aunque sin correspondencia con las detracciones realizadas a cada empleado público.

Si esta última interpretación del precepto es la correcta, no quedan despejadas las dudas antes referidas ni cabe excluir tampoco taxativamente que la previsión examinada suponga una restricción o limitación de derechos con carácter retroactivo de incierta compatibilidad con el artículo 9.3 de la Constitución. Además, pueden plantearse problemas en relación con el principio de igualdad dado que no todos los empleados públicos, ni siquiera todos los funcionarios públicos, son titulares de esos fondos de pensiones o contratos de seguro colectivo en los que en algún momento compensar la pérdida económica que supone la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de este año 2012.

A todo ello hay que añadir que la previsión de la norma está sometida —sin mayores concreciones— «a lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera» y

que se aplicará cuando proceda «en los términos y con el alcance que se determine en las correspondientes leyes de presupuestos». Como resulta de todo punto evidente, los aspectos hasta aquí reseñados ponen de manifiesto la fragilidad, la debilidad y la inconcreción de esta incierta garantía en relación con la certeza inmediata de la pérdida de la paga extraordinaria o equivalente del personal al servicio del sector público.

Por la razón expuesta antes en este mismo fundamento, esta Institución no efectúa pronunciamiento alguno sobre la constitucionalidad del precepto a la espera de que el Tribunal Constitucional resuelva el recurso planteado al respecto. Sin embargo, no puede dejar de mencionarse el numerosísimo volumen de escritos remitidos a esta Institución, coincidentes todos ellos en cuestionar la legitimidad de la medida y la incertidumbre de la garantía previstas en el real decreto-ley, que exigen la puesta en marcha de actuaciones en el marco competencial propio del Defensor del Pueblo para dar respuesta a los mismos.

En razón de ello, se ha considerado procedente dar traslado de cuanto antecede a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas recomendando la interpretación de las previsiones del real decreto-ley de manera que se restrinja su aplicación a la cuantía no devengada de la paga extraordinaria referida al momento de su publicación e instando, asimismo, la concreción del destino de las cantidades derivadas de la supresión de la misma y la habilitación de fórmulas adicionales a las previstas de manera que puedan beneficiarse de ellas la totalidad de los empleados públicos afectados por la supresión de la paga.

Estas recomendaciones, a cuyo contenido concreto puede accederse en el enlace «www.defensordelpueblo.es», se formulan sin perjuicio de la posibilidad de reconsiderar la idoneidad de la medida prevista en el real decreto-ley para los fines que la justifican, introduciendo modificaciones en su texto para adecuarlo a las consideraciones antes realizadas.

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

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

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

Fundamentos de la resolución

Único. Dado que en el escrito no se indican los preceptos de la Constitución que se consideran infringidos, ni los motivos que le llevan a considerar dicha vulneración, se valora la solicitud desde la perspectiva de la iniciativa contenida en la Ley 6/2011, de 28 de diciembre, en relación con los principios que deben regir la economía según la Constitución y la doctrina sentada al respecto por el Tribunal Constitucional.

En este punto hay que tener en cuenta que la Constitución establece un sistema económico singular, definido por los principios de libertad de empresa y planificación económica (artículos 38 y 131), reconociendo el derecho a la propiedad (artículo 33.1), pero subordinado a los criterios económicos tanto al interés general como a la justa distribución de la riqueza (artículos 128 y 131) y admitiendo la participación de los trabajadores en las empresas (artículo 129.2). A ello hay que añadir que los dictados de la Unión Europea en materia económica son de obligado cumplimiento, en cuyo sistema económico nos encontramos integrados y que, basándose en la economía de mercado, pretende el desarrollo económico, equilibrado y sostenible de las actividades económicas.

Los preceptos constitucionales señalados, que es lo que aquí importa, establecen un marco sobre diversos aspectos de la economía, lo que podríamos denominar Constitución económica pero no determinan un modelo definido a seguir, sino que esta neutralidad permite un amplio campo al legislador para realizar políticas económicas diversas. Así, tanto la iniciativa privada recogida a través de la economía de mercado (artículo 38 CE), como la iniciativa pública (artículo 128 CE) se hallan reconocidas en la Constitución. Ahora bien, la iniciativa pública en una economía de mercado además de venir exigida por un interés general prevalente y cierto, debe tener un papel estricto y secundario.

De ello se deduce que ambos modelos, tanto la existencia de las empresas públicas como la privatización de las mismas, encuentran su amparo en la Constitución Española. Sobre la legitimidad constitucional de esta afirmación se ha pronunciado el propio Tribunal Constitucional, entre otras en la STC 26/1993, cuando dice: «Nada hay [...] en la Constitución que excluya la posibilidad de regular el establecimiento de oficinas de farmacia como tampoco nada que impida prohibir que se lleven a cabo fuera de estas oficinas la dispensación al público de especialidades farmacéuticas pues el legislador puede legítimamente considerar necesaria esta prohibición o aquella regulación para servir a otras finalidades que estime deseables».

Puesto que las medidas liberalizadoras no pueden considerarse contrarias a la libertad de empresa, nada impone que el Canal de Isabel II tenga que estar constituido en una empresa pública, además de la normativa, cuya inconstitucionalidad se pretende, no se deduce la desaparición de la participación pública del mismo, sino la búsqueda de inversión y gestión a través de la iniciativa privada, pues el máximo de capital privado a contratar está limitado al 49% de la sociedad que se cree, quedando en manos públicas el otro 51% y con la reserva de algunas potestades concretas en materia hidráulica.

El límite para las normas es el contenido en la Constitución que en ningún caso prevé cuál ha de ser la política económica, más allá del modelo de economía de mercado recogido en el artículo 38 de la Constitución española, si bien el sometimiento de toda la riqueza del país al interés general permite la iniciativa pública en la actividad económica (artículo 128 de la Constitución) o, lo que es lo mismo, la intervención pública en los mercados tiene que estar justificada en la consecución del interés general.

Por último, hay que añadir que el Tribunal Constitucional es cauteloso al momento de enjuiciar los actos del legislador, señalando que «el control de constitucionalidad de las leyes debe ejercerse de forma que no imponga constricciones al poder legislativo y respete sus opciones políticas» no debiendo olvidarse el dogma básico de todo sistema democrático, según el cual la ley es expresión de la voluntad popular como específicamente contiene el preámbulo de la Constitución (STC 108/1996).

II

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

Fundamentos de la resolución

Primero. En primer lugar hay que tener en consideración que en el escrito de solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad, si bien se alega la infracción de determinados preceptos del texto constitucional, no se razonan los motivos en los que se fundamenta la petición.

El primer motivo de inconstitucionalidad que se da en la nueva norma y, que es el núcleo del escrito es la posible arbitrariedad en que incurre la misma, siendo por tanto contraria al artículo 9.3 CE, cuyo análisis se aborda a continuación.

Pues bien, al sentar su doctrina sobre la arbitrariedad, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos:

«Cuando se hable de la arbitrariedad del Legislativo, no puede tratarse de la adecuación del acto a la norma, pero tampoco puede reducirse su examen a la confrontación de la disposición legal controvertida con el precepto constitucional que se dice violado.

El acto del Legislativo se revela arbitrario, aunque respetara otros principios del 9.3 cuando engendra desigualdad. Y no ya la desigualdad referida a la discriminación —que ésta concierne al artículo 14— sino a las exigencias que el 9.2 conlleva, a fin de promover la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, finalidad que, en ocasiones, exige una política legislativa que no puede reducirse a la pura igualdad ante la ley». (STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10.)

El Tribunal Constitucional ha declarado asimismo que:

«... la calificación de "arbitraria" dada a una ley a los efectos del artículo 9.3 exige [...] una cierta prudencia. La ley es la "expresión de la voluntad popular", como dice el preámbulo de la Constitución y como es dogma básico de todo sistema democrático... (El) 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. El cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad [...] Así, al examinar un precepto legal impugnado desde ese punto de vista el análisis se ha de contener en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también supondría una arbitrariedad». (STC 108/1986, de 29 de julio, FJ 18.)

En otro de sus pronunciamientos, el Tribunal Constitucional ha reiterado:

«... cuando se examina un determinado precepto legal desde la perspectiva de su supuesta "arbitrariedad", el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, o bien si, aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional». (STC 65/1990, de 5 de abril, FJ 6.)

Y en el mismo sentido, el Tribunal Constitucional insiste en:

«... la ley es arbitraria en el supuesto de que careciera de toda explicación racional, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias». (STC 116/1999, de 17 de junio, FJ 4.)

Pues bien, a la vista de la doctrina reproducida, no puede apreciarse la vulneración del artículo 9.3 de la Constitución a la que se refiere el solicitante. En efecto, el legislador al aprobar el apartado 4, cuya inconstitucionalidad se pretende, no exonera a los casinos de las normas del concurso, que han debido seguir previamente para la obtención de la autorización, sino que permite un aumento del mismo. Además no se produce una diferencia entre iguales, pues todos los casinos pueden conseguir el apéndice.

Es pues procedente analizar ahora la posible vulneración del artículo 14 CE, en cuanto a la quiebra del principio de igualdad alegado, en relación con el artículo 9.3 ya señalado. Sobre este principio el Tribunal Constitucional ha elaborado una matizada doctrina que se puede resumir de la siguiente:

a) No toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del artículo 14 CE, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable.

b) 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.

c) El principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas, por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con juicios de valor generalmente aceptados.

d) Para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable, además, que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos (por todas, SSTC 76/1990, FJ 9.A, y 214/1994, FJ 8.B).

e) Es también doctrina reiterada de este Tribunal que la igualdad ante o en la ley impone al legislador el deber de dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones jurídicas iguales, con prohibición de toda desigualdad que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable o resulte desproporcionada en relación con dicha justificación (SSTC 3/1983, FJ 3.º; 75/1983, FJ 2.º; 6/1984, FJ 2.º; 209/1988, FJ 6.º; 76/1990, FJ 9.º; 214/1994, FJ 8.º; 9/195, FJ 2.º; 164/1995, FJ 7.º; 134/1996, FJ 5.º; 117/1998, FJ 8.º, y 46/1999, FJ 2.º, por todas).

Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento normativo igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia

jurídica. La STC 62/1987, fundamento jurídico 2.º, hace un recordatorio de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la igualdad en los siguientes términos:

«Esta doctrina general, declarada, entre otras, en las SSTC 49/1982, de 14 de julio; 2/1983, de 24 de enero; 60/1984, de 16 de mayo; 63/1984, de 21 de mayo, y 49/1985, de 28 de marzo, distingue entre el principio de igualdad en la ley, de carácter material dirigido a garantizar la identidad de trato de los iguales, y el principio de igualdad en la aplicación de la ley, de carácter predominante formal, cuya finalidad no es que la ley reciba siempre la misma interpretación, sino impedir que se emitan pronunciamientos arbitrarios por incurrir en desigualdad no justificada de cambio de criterio que pueda reconocerse como tal; conforme a esta concepción, la igualdad ante la ley no constituye un mandato de igualdad absoluta que obligue en todo caso al tratamiento igual de supuestos iguales, pues ello sería contrario a la propia dinámica jurídica, una de cuyas manifestaciones es la razonable evolución en la interpretación y aplicación de la legalidad que impide conferir a los precedentes un efecto de vinculación perpetua y autoriza a un mismo órgano, administrativo o judicial, el modificar criterios anteriores, siempre que ofrezca una fundamentación suficiente y no arbitraria, obtenida a través de razonamientos objetivos y generales.»

De acuerdo con dicha doctrina, la vulneración del principio de igualdad ante la Ley requiere la presencia de dos presupuestos esenciales: La aportación de un término válido de comparación que acredite la igualdad de supuestos y un cambio de criterio inmotivado o con motivación irrazonable o arbitraria. (STC 62/1987, FJ 2.º).

El artículo 14 de la Constitución no prohíbe, en consecuencia, toda diferencia de trato en el ejercicio de los derechos y libertades, ya que «La igualdad sólo es violada si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y la existencia de dicha justificación debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida» (STC 22/1981, de 2 de julio, FJ 3.º).

Así, el citado principio «no prohíbe que el legislador contemple la necesidad o la conveniencia de diferenciar situaciones distintas y de darles un tratamiento diverso, que puede incluso venir exigido en un Estado social y democrático de Derecho para la efectividad de otros valores que la Constitución consagra. Lo que prohíbe el principio constitucional de igualdad es la discriminación, como declara de forma expresa el artículo 14 de la Constitución, es decir, que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada» (STC 19/1982, de 5 de mayo, FJ 3.º).

Conviene recordar también que el Tribunal Constitucional ha venido insistiendo en numerosas sentencias en que la diferencia de trato no constituye en todos los casos una discriminación vedada por el artículo 14 de la Constitución española y que para que la misma se produzca «no es suficiente la alegación de cualquier diferencia de trato establecida por la ley» (por todas, STC 49/1982, FJ 2.º).

Diversidad no es discriminación ni es situación por sí sola que contravenga el artículo 14 de la Constitución, como también viene manteniendo esta Institución en aplicación de los principios jurisprudenciales repetidamente citados.

Efectivamente, de la redacción del nuevo apartado se infiere que únicamente quienes ya cuentan con una autorización administrativa de Casino de Juego podrán obtener los apéndices a sus centros, sin que exista un parámetro de comparación que convierta a la norma en discriminatoria o arbitraria, pues la propia dicción de la misma se refiere a «cada casino de juego» y pretende según el preámbulo de la Ley 6/2011, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, introducir mayor flexibilidad en la actividad de estos establecimientos de juego, a los que se exigen unos requisitos para su autorización diferentes al resto de actividades relacionadas con el juego, así como un procedimiento para su concesión más estricto.

No se dan por tanto, según las razones expresadas, la invocada vulneración de los artículos 9.3 y 14 del texto constitucional.

Segundo. En cuanto al incumplimiento de los principios que deben regir la actuación administrativa y los fines que la justifican, el interesado únicamente señala los preceptos de la Constitución que considera afectados por las facultades que otorga el nuevo apartado 4 del artículo 8 de la Ley 6/2001, de 3 de julio, del Juego en la Comunidad de Madrid, a la Consejería competente, pero no fundamenta el sentido de su afirmación.

III

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

Asimismo, estimaba que vulneran también el artículo 81 de la norma suprema, que establece la reserva de ley orgánica para el desarrollo de los derechos y libertades públicas, plasmado en la Ley Orgánica de Universidades. Se acordó no interponer el recurso solicitado en razón de la fundamentación siguiente:

Fundamentos de la resolución

Primero. Estima el sindicato compareciente que los artículos antes citados, referidos a la reordenación del tiempo de trabajo de los empleados públicos y a la incapacidad temporal, conculcan la Ley Orgánica de Educación, la Ley Orgánica de Universidades, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, el Estatuto Básico del Empleado Público y los estatutos de la Universidad Complutense, por cuanto regulan unos asuntos que no son de la competencia de la comunidad autónoma, pues ya están regulados por leyes estatales de rango superior, así como por las de la propia universidad.

Todas estas normas, en lo que aquí interesa, determinan las condiciones laborales del personal que presta sus servicios en las universidades públicas.

En primer lugar, conviene acudir a lo ya establecido por el Tribunal Constitucional que, en relación al régimen de los funcionarios públicos, recuerda:

«Corresponde al Estado, en virtud del artículo 149.1.18.^a de la CE, fijar ‘el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (STC 48/1988). Esto es, un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional (STC 147/1991), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad —ya que con las bases se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales (STC 1/1982, FJ 1)— a partir del cual pueda cada comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencia que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto». (STC 37/2002, de 14 de febrero, FJ 13.)

En segundo lugar, el sindicato compareciente atribuye a los preceptos autonómicos cuestionados lo que el alto tribunal viene considerando como inconstitucionalidad indirecta o mediata, por derivar la posible infracción constitucional, no de su incompatibilidad directa con la Constitución, sino de su eventual contradicción con preceptos básicos (entre otras muchas, la STC 178/2006, FJ 2).

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha afirmado al enjuiciar los conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas, que estos no pueden ser resueltos desde un plano exclusivamente abstracto y generalizado que prescinda de contrastar, de manera singularizada, los títulos competenciales invocados y el concreto contenido de cada uno de los preceptos sobre los cuales se proyecta la impugnación (STC 147/1991, FJ 4).

El planteamiento del alto tribunal es el siguiente:

«Resulta obligado comenzar por precisar que, si la impugnación de la norma autonómica se realiza por contradecir la norma básica estatal, el éxito de la impugnación requerirá, de un lado, la constatación de que en efecto la norma estatal reúne la condición de básica y que, por lo tanto, ha sido dictada al amparo de la distribución constitucional de competencias. De otra parte, habrá de verificarse si existe una verdadera y real contradicción entre la norma impugnada y la norma estatal básica que no pueda ser salvada con una interpretación de la norma cuestionada conforme con la Constitución (STC 4/1981, de 2 de febrero) toda vez que el principio de conservación de la ley (SSTC 63/1982, de 20 de octubre, y 16/1998, de 26 de enero) habilita a este Tribunal para concluir que, de esa manera interpretada, la norma impugnada no sería contraria al orden constitucional de competencias (STC 38/2004, de 11 de marzo)». (STC 113/2010, FJ 2.)

Por ello, en el supuesto planteado y atendiendo a la obligada verificación que —según señala el Tribunal Constitucional— debe realizarse cuando se impugna una norma autonómica por una presunta contradicción con la norma básica estatal, resulta claro que el Estatuto Básico del Empleado Público que citan los comparecientes forma parte de la legislación básica del Estado. Sin embargo, no se observa que exista una contradicción con los artículos cuya inconstitucionalidad se reclama por los comparecientes.

En efecto, el legislador autonómico no ha desconocido, al regular la reordenación del tiempo de trabajo de los empleados públicos y la incapacidad temporal, la legislación estatal básica que operaría en este proceso como canon de inconstitucionalidad y que encuentra cobertura no solo a través de la aplicación directa y normal de los preceptos cuestionados, sino también atendiendo a la competencia de desarrollo legislativo de la comunidad autónoma en materia de función pública.

En resumen, en el primer inciso del artículo 103.3, la Constitución ha reservado a la ley la regulación de la situación de los funcionarios públicos y de su relación de servicio o «régimen estatutario», en la expresión que figura en el artículo 149.1.18.ª de la misma norma fundamental.

La legislación básica de la función pública se dirige, también en este aspecto, a establecer el marco normativo que garantice la selección y carrera con fundamento en los principios constitucionales y a prever los instrumentos que posibiliten a las distintas administraciones públicas la planificación y ordenación eficiente de sus efectivos, teniendo en cuenta el amplio proceso de descentralización operado. La multiplicidad de las formas de gestión de la actividad pública supone no ignorar la coexistencia actual de otros regímenes de empleo público, que pueden contribuir a mejorar la eficacia en la gestión y la calidad en la prestación de los distintos servicios públicos.

Ello no implica desconocer el régimen estatutario que, con carácter general, establece la Constitución para los servidores públicos, y la norma examinada no lo hace, ni ignorar que debe ser también la ley la que determine en qué casos y con qué condiciones pueden reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública, y que las normas que disciplinen estos ámbitos serán, en el concepto constitucional, ordenadoras del estatuto de los funcionarios públicos y configurarán el régimen jurídico en el que pueda nacer y desenvolverse la condición de funcionario, ordenando su posición propia en el seno de la Administración.

Este razonamiento es el que explica que cualquier alegación destinada a fundamentar la inconstitucionalidad de una ley debe basarse en la infracción de un precepto constitucional y no, como ocurre en el presente caso, en la supuesta conculcación de otras leyes, puesto que la ley no infringe la ley: la modifica o la deroga; y su medida de legitimidad no es nunca otra ley, sino la Constitución, y la misión del Tribunal Constitucional se circunscribe, en lo que aquí interesa, a supervisar el respeto del legislador a la Constitución, en el ejercicio de su función legislativa.

En estos términos, no ofrece el sindicato compareciente otra argumentación que fundamente la supuesta infracción normativa y ésta, además, viene referida, no a la Constitución sino, como ha quedado dicho, a otras leyes, parámetro de comparación que no resulta viable en esta vía de recurso.

Segundo. Estima el sindicato promovente que se produce una vulneración de derechos y libertades fundamentales, en concreto, los derechos a la autonomía universitaria, y el de libertad sindical y negociación colectiva y, con ello, se conculca el artículo 81 de la Constitución, que reserva la regulación de los derechos fundamentales a la ley orgánica.

Efectivamente, el artículo 81.1 de la norma suprema exige el rango de ley orgánica a las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas, pero el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre este extremo aclarando que la reserva de ley orgánica se refiere al contenido esencial del derecho, dentro del cual caben modificaciones específicas, por lo que pueden existir leyes ordinarias que inciden en el desarrollo del derecho fundamental.

Ya en la Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, el Tribunal Constitucional establecía:

«Alegan los recurrentes que la vulneración del artículo 81 de la CE se produce al establecerse en dicha disposición tercera un sistema de derogación o modificación de una ley orgánica contrario a las previsiones constitucionales, pues, de admitirse el precepto impugnado, “una ley de una asamblea legislativa de Comunidad Autónoma” podría derogar o modificar una ley orgánica de las Cortes Generales».

«Los posibles conflictos entre ley orgánica y ley ordinaria han de resolverse distinguiendo, en primer término, si la ley ordinaria procede —como la orgánica— de las Cortes Generales o si, por el contrario, emana del órgano legislativo de una Comunidad Autónoma. En el primer caso, dada la

existencia de ámbitos reservados a cada tipo de ley, sólo se planteará el conflicto si ambas leyes inciden sobre una misma materia, en cuya hipótesis la ley orgánica habrá de prevalecer sobre la ordinaria, ya que no puede ser modificada por esta (artículo 81.2 de la CE). En el segundo supuesto, el conflicto habrá de resolverse en virtud del principio de competencia para determinar qué materias han quedado constitucional y estatutariamente conferidas a los órganos legislativos de las comunidades autónomas y cuáles corresponden a las Cortes Generales del Estado.»

«Las precisiones anunciadas son las siguientes:

Cuando en la Constitución se contiene una reserva de ley ha de entenderse que tal reserva lo es a favor de la ley orgánica —y no una reserva de ley ordinaria— sólo en los supuestos que de modo expreso se contienen en la norma fundamental (artículo 81.1 y conexos). La reserva de ley orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva por el hecho de estar incluida en una ley orgánica haya de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación (artículo 81.2 de la CE), pues tal efecto puede y aun debe ser excluido por la misma ley orgánica o por sentencia del Tribunal Constitucional que declaren cuáles de los preceptos de aquella no participan de tal naturaleza. Llevada a su extremo, la concepción formal de la ley orgánica podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado, ya que nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan solo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas.»

«Por ello hay que afirmar que si es cierto que existen materias reservadas a leyes orgánicas (artículo 81.1 de la CE) también lo es que las leyes orgánicas están reservadas a estas materias y que, por tanto, sería disconforme con la Constitución la ley orgánica que invadiera materias reservadas a la ley.»

«En materia de derechos fundamentales la Constitución no se ha limitado a reservar su desarrollo normativo a leyes autonómicas, sino que ha dispuesto, además, que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado (artículo 139 de la CE) y para asegurar que así sea, ha reservado como competencia exclusiva del Estado “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” artículo 149.1.1.^a de la CE), así como, más en concreto y en relación con el artículo 27 de la Constitución, la regulación de las materias a que se refiere el artículo 149.1.30.^a de nuestra norma suprema. Ello significa que los citados preceptos de la Constitución (artículos 139, 149.1.1.^a y 149.1.30.^a de la CE) excluyen que sobre las materias en ellos definidas puedan legislar los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas». (STC 5/1981.)

Sentadas estas bases, es necesario examinar si la norma autonómica vulnera el contenido esencial de los derechos a la autonomía universitaria y a la libertad sindical y negociación colectiva.

El derecho de autonomía universitaria que garantiza el artículo 27.10 de la norma suprema ha quedado establecido por el Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

«La ubicación de la autonomía universitaria entre los derechos fundamentales es una realidad de la que es preciso partir para determinar su concepto y el alcance que le atribuye la Constitución. Es cierto que no todo lo regulado en los artículos 14 a 29 constituyen derechos fundamentales y que en el propio artículo 27 hay apartados —el 8, por ejemplo— que no responden a tal concepto. Pero allí donde, dentro de la Sección 1.^a, se reconozca un derecho, y no hay duda [de] que la autonomía de las Universidades lo es, su configuración como fundamental es precisamente el presupuesto de su ubicación.

... la autonomía universitaria tiene como justificación asegurar el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza y de investigación. Más exactamente, la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese “espacio de libertad intelectual” sin el cual no es posible “la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y

de la cultura" (artículo 1.2.a) de la LRU) que constituye la última razón de ser de la Universidad. Esta vinculación entre las dos dimensiones de la libertad académica explica que una y otra aparezcan en la sección de la Constitución consagrada a los derechos fundamentales y libertades públicas, aunque sea en artículos distintos: la libertad de cátedra en el 20.1.c) y la autonomía de las Universidades en el 27.10». (STC 26/1987, FJ 4.)

Y continúa:

«Desde la sobredicha STC 26/1987 hemos venido diciendo que la autonomía universitaria encuentra su razón de ser en el respeto a la libertad académica (de enseñanza, estudio e investigación) frente a cualquier injerencia externa. Se trata de garantizar, en su doble vertiente individual y colectiva, la libertad de ciencia, en cuya orientación insisten, con estas o con otras palabras, las SSTC 106/1990, 187/1991 y 156/1994. Un paso más en la matización del concepto nos condujo a explicar que la autonomía universitaria es la dimensión institucional de la libertad académica para garantizar y completar su dimensión personal, constituida por la libertad de cátedra. Tal dimensión institucional justifica que forme parte del contenido esencial de esa autonomía no sólo la potestad de autonormación, que es la raíz semántica del concepto, sino también de autoorganización. Por ello, cada Universidad puede y debe elaborar sus propios Estatutos (STC 156/1994) y los planes de estudio e investigación (STC 187/1991), pues no en vano se trata de configurar la enseñanza sin intromisiones extrañas (STC 179/1996)». (STC 75/1997, FJ 2.)

Añadiendo:

«Ahora bien, este derecho fundamental es uno de aquellos cuya configuración se defiere a la ley, según anuncia el artículo 27.10 CE. Corresponde, pues, al legislador delimitar y desarrollar esa autonomía, determinando y reconociendo a las Universidades las potestades necesarias para garantizar la libertad académica, ese espacio de la libertad intelectual sin el cual no sería posible la plena efectividad de la función esencial y consustancial a la institución (SSTC 26/1987, 106/1990 y 187/1991). Esa función configuradora ha sido cumplida por la Ley de Reforma Universitaria que, en su artículo 3.2, despliega una panoplia de potestades como instrumentos normales que se integran en el contenido esencial de la autonomía universitaria (SSTC 106/1990 y 187/1991)». (STC 75/1997, FJ 2.)

Por ello, a nuestro juicio, basándonos en estos criterios establecidos por el alto tribunal, no resulta posible aceptar que cuando la comunidad autónoma regula el tiempo de trabajo de los empleados públicos y la incapacidad temporal, lesiona el contenido esencial del derecho a la autonomía universitaria que proclama la norma suprema.

En segundo lugar, los comparecientes entienden que se conculca el derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva, garantizados en los artículos 28.1 y 37.1 del texto constitucional.

En efecto, en el artículo 28.1 de la norma suprema se contempla el derecho a sindicarse libremente, con limitaciones para determinados cuerpos, y la prohibición de la afiliación obligatoria.

Sin embargo, tras el detenido examen de las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley 6/2011, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad de Madrid, no ha sido posible hallar dónde encuentra el sindicato compareciente la vulneración del precepto constitucional, pues ninguna de las dos disposiciones adicionales incide, de manera directa o indirecta, en el derecho a la libertad sindical.

Efectivamente, hay que matizar que lo que implica la libertad sindical, en su contenido esencial, es la libertad para el ejercicio de la propia acción sindical y comprende todos los medios de acción que permiten al sindicato desenvolver la actividad para la que le faculta la Constitución, y entre tales medios se incluyen la negociación colectiva, la huelga y la incoación de los conflictos colectivos.

Además los sindicatos pueden ostentar otros derechos y facultades adicionales que les sean atribuidos por normas infraconstitucionales, pero, como ha afirmado el Tribunal Constitucional, recogiendo la doctrina sentada en anteriores pronunciamientos:

«Aunque los actos contrarios a los derechos o facultades que integran el contenido adicional de la libertad sindical pueden conceptuarse como vulneración del artículo 28.1 CE, ha de matizarse que no todo incumplimiento de cualquier precepto referido a aquel contenido adicional, por

insignificante que sea, integra el núcleo de la libertad sindical a efectos de la admisión del recurso de amparo, pues como señala la STC 51/1988, "... tal violación se dará cuando tales impedimentos u obstaculizaciones existan y no obedezcan a razones atendibles de protección de derechos e intereses constitucionalmente previstos que el autor de la norma legal o reglamentaria ha podido tomar en consideración". Y en el mismo sentido, las SSTC 187/1987 y 235/1988 han declarado que no toda reducción de las posibilidades de acción o de la capacidad de obrar de un sindicato puede calificarse de atentado a la libertad sindical, sino que es preciso que esas eventuales restricciones sean arbitrarias, injustificadas o contrarias a la ley». (STC 30/1992, FJ 5.)

Los preceptos autonómicos, como tantas veces se ha dicho a lo largo de este escrito, regulan la reordenación del tiempo de trabajo de los empleados públicos y la incapacidad temporal. Pues bien, los artículos 47 y siguientes de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que se ocupan de la jornada de trabajo, permisos y vacaciones, remiten a las administraciones públicas para su establecimiento, entre las que, obviamente, se encuentra la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, el artículo 37.1 de la Constitución, que también se considera conculcado, contempla que «la ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios», pero, como ha señalado la jurisprudencia constitucional respecto a la negociación colectiva, en la Sentencia 98/1985:

«Resulta cierto que la negociación colectiva es, como ha declarado en reiteradas ocasiones este Tribunal, un medio necesario para el ejercicio de la actividad sindical que reconocen, junto a las libertades sindicales individuales y las libertades colectivas de organización, los artículos 7 y 28.1 de la Constitución (baste recordar, entre otras, la Sentencia 73/1984, de 27 de junio (Boletín Oficial del Estado de 11 de julio), que recoge en su fundamento jurídico primero toda la jurisprudencia constitucional anterior sobre la material.

Pero este hecho cierto no transforma la negociación colectiva en uno de los derechos fundamentales y libertades públicas en el sentido y con las consecuencias que da a este concepto la Constitución, y tanto la Sala Primera como la Segunda de este Tribunal, se han pronunciado con claridad al respecto, entre otras, en las Sentencias núms. 118/1983, de 13 de diciembre (Boletín Oficial del Estado de 11 de enero) y 45/1984, de 27 de marzo (Boletín Oficial del Estado de 25 de abril)». (STC 98/1985, FJ 3.)

En relación con lo anterior, pero en otro orden de cosas, los solicitantes indican que la norma cuestionada contradice las previsiones del artículo 38.10 de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, que establece: «Se garantiza el cumplimiento de los Pactos y Acuerdos, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de Pactos y Acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público».

En primer lugar, se debe dejar constancia de que esta alegación se refiere a un presunto incumplimiento legal y no a una infracción de preceptos constitucionales y, respecto al fondo del asunto, resulta necesario recordar que, tal como queda expuesto en el preámbulo, la norma autonómica regula diversas medidas fiscales y administrativas íntimamente vinculadas a la consecución de los objetivos de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2012 y a la política económica a desarrollar en el próximo ejercicio presupuestario.

Además, cabe incidir en el hecho de que estamos ante una situación de extraordinaria necesidad, que es la que ha llevado a la adopción de estas medidas, por lo que, una vez constatada esta circunstancia, se puede afirmar, respecto a este razonamiento de los promotores que, en todo caso, se cumpliría la condición a la que hace alusión el precepto del Estatuto Básico citado, puesto que las circunstancias económicas, no sólo en nuestro país, sino a nivel mundial, se están viendo sustancialmente alteradas

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

El apoderado de una central sindical del ámbito de la comunidad autónoma solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el estado de gastos contenido como anexo en la Ley 6/2011, de

Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma mencionada, y en particular contra las subvenciones nominativas a determinadas centrales sindicales con exclusión de la solicitante de recurso. La desestimación del recurso se fundamentó en los términos que a continuación se transcriben:

Fundamentos de la resolución

Primero. Con el fin de centrar el análisis del problema de constitucionalidad planteado en la solicitud de recurso, conviene, en primer lugar, efectuar algunas consideraciones sobre el concepto de igualdad a la luz de la doctrina jurisprudencial.

En efecto, sobre el alcance del principio de la igualdad el Tribunal Constitucional ha elaborado, en numerosas sentencias, una matizada doctrina cuyos rasgos esenciales pueden resumirse como sigue:

«a) No toda desigualdad de trato de la ley supone una infracción del artículo 14 de la Constitución española, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable.

b) 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.

c) El principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas, por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con juicios de valor generalmente aceptados.

d) Para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable, además, que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos (por todas, SSTC 76/1990, fundamento jurídico 9.A, y 214/1994, fundamento jurídico 8.B).

e) Es también doctrina reiterada de este Tribunal que la igualdad ante o en la ley impone al legislador el deber de dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones jurídicas iguales, con prohibición de toda desigualdad que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable o resulte desproporcionada en relación con dicha justificación (SSTC 3/1983, FJ 3; 75/1983, FJ 2; 6/1984, FJ 2; 209/1988, FJ 6; 76/1990, FJ 9; 214/1994, FJ 8; 9/195, FJ 2; 164/1995 FJ 7; 134/1996, FJ 5; 117/1998 FJ 8; y 46/1999, FJ 2, por todas).»

Sin perjuicio, pues, del deber de todos los poderes públicos de procurar la igualdad, el derecho fundamental que el artículo 14 de la Constitución confiere a todos los españoles lo es a la igualdad jurídica, es decir, a no soportar un perjuicio —o una falta de beneficio— desigual o injustificado en razón de los criterios jurídicos por los que se guía la actuación de los poderes públicos. Naturalmente, se trata de los criterios contenidos en las normas jurídicas, así como de los criterios jurídicos adoptados para la aplicación de las mismas, puesto que, como tantas veces ha señalado el Tribunal Constitucional, la igualdad lo es ante la ley y ante la aplicación de la ley.

El Tribunal Constitucional ha insistido en que el principio de igualdad «no requiere una identidad de tratamiento, con independencia de las circunstancias que puedan concurrir en cada caso concreto», y también ha afirmado que lo que el artículo 14 impide «es el establecimiento de diferencias arbitrarias de trato entre situaciones equiparables y comparables, siendo posible, fuera de este límite de la exigencia de razonabilidad, una amplísima libertad para el legislador y para los demás poderes públicos».

Ello supone que, como específicamente sostiene el citado Tribunal (Auto 301/1985), «puede el legislador diferenciar los efectos jurídicos que haya de extraer de supuestos de hecho disímiles, en atención a la consecución de fines constitucionalmente lícitos», lo que resulta especialmente esclarecedor para el supuesto al que se refiere la presente resolución.

Segundo. El principio de igualdad en el ámbito de las organizaciones sindicales ha llevado al Tribunal Constitucional a considerar aconsejable la interpretación conjunta de los artículos 14 y 28.1 de la Constitución española, cuando la presunta desigualdad de trato pueda incidir sobre el ejercicio del derecho fundamental de libertad sindical.

En este punto, conviene resaltar que el principio de igualdad de trato, connatural a un sistema de libertad y pluralidad sindical, no empece para que, en determinadas ocasiones y para determinadas funciones, el Tribunal Constitucional haya admitido un trato desigual a los sindicatos, que no vulnere al artículo 14 CE cuando está basado en el criterio de mayor representatividad. Y ello, entre otras razones, porque se trata de un criterio que arranca de un dato objetivo, como es la voluntad de los trabajadores y funcionarios expresada en las elecciones a los órganos de representación de esos trabajadores y funcionarios.

Como nos recuerda el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 217/1988: «El derecho al trato igualitario que tienen todos los sindicatos no es incompatible con la utilización, por parte de los poderes públicos, de criterios dirigidos a seleccionar... aquellos sindicatos que gocen de una especial implantación, audiencia o consideración dentro del colectivo en el que ejercen su actividad y, en atención a ello, concederles determinadas facilidades, apoyo y ventajas que potencien y favorezcan su acción que no se reconocen al resto de los sindicatos, siempre y cuando la selección se realice según criterios objetivos que impidan diferencias de trato injustificadas o la introducción de elementos de parcialidad o de arbitrariedad».

El aspecto de mayor relevancia que plantea la concreción de esta sentencia es pues el de los criterios que pueden ser utilizados a fin de atribuir la condición de más representativos a unos sindicatos en detrimento de otros, máxime cuando en ello está en juego una posible lesión del principio constitucional de igualdad. Dichos criterios pueden ser muy variados, dependiendo de cada ordenamiento jurídico, manejándose algunos como el índice de afiliación, número de cotizaciones, antigüedad del sindicato, etc. Pero con la publicación de la Ley Orgánica de Libertad Sindical se ha establecido un criterio, considerado irreprochable por el Tribunal Constitucional, consistente en la audiencia electoral del sindicato, según los resultados obtenidos en las elecciones a órganos de representación unitaria de los trabajadores. Y en virtud de este criterio, tienen la consideración de más representativos los sindicatos que acrediten una especial audiencia.

Así pues, este concepto de mayor representatividad es un criterio objetivo y, por ello, constitucionalmente válido a la hora de establecer diferencias entre las organizaciones sindicales, tal y como ha señalado en numerosas sentencias nuestro más alto tribunal (por todas, Sentencia núm. 147/2001, de 27 de junio).

Tercero. Nos hallamos de nuevo, en el presente caso, ante un viejo conflicto en relación con un derecho que tienen garantizado las organizaciones sindicales como es el derecho a la igualdad de trato, esto es, el derecho de los sindicatos a no ser tratados de forma discriminatoria por los poderes públicos.

Hay que tener en cuenta, además, que la tensión entre el principio de igualdad de trato entre los sindicatos y la promoción de alguno de ellos en virtud de los criterios objetivos expuestos se manifiesta, en esta ocasión, en materia de subvenciones nominativas asignadas a centrales sindicales a través de una ley de presupuestos generales de una comunidad autónoma, concretamente la de la Región de Murcia.

Ello nos obliga, por tanto, a efectuar algunas reflexiones en torno a la naturaleza jurídica de las subvenciones nominativas, a fin de dilucidar si la adjudicación de las mismas a determinadas entidades sindicales con exclusión de otras, a través de una ley de presupuestos, supone o no el establecimiento entre ellas de diferencias arbitrarias o carentes de razonabilidad y, por tanto, discriminatorias.

A tal efecto, cabe traer a colación lo dispuesto en el artículo 22.2 de la Ley General de Subvenciones, que literalmente dispone lo siguiente:

«2. Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones:

a) Las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones...»

Por su parte, el artículo 65 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, al regular el procedimiento de concesión de las subvenciones previstas nominativamente en los presupuestos, afirma: «Son subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades

Autónomas o de las Entidades Locales, aquellas cuyo objeto, dotación presupuestaria y beneficiario aparecen determinados expresamente en el estado de gastos del presupuesto».

No existe, pues, un concepto legal ni de subvención nominativa, ni de subvención con asignación nominativa. Y tampoco la jurisprudencia ha contribuido a perfilar dicho concepto, si bien el Tribunal Supremo, al referirse a las subvenciones nominativas, en su Sentencia de 28 de febrero de 1989, señala: «Son aquellas cuyos perceptores pueden ser identificados, bien de forma individual con designación de personas físicas o jurídicas concretas, o bien en relación con los agentes económicos identificados por sectores...».

Por lo tanto, a falta de un concepto legal preciso, cabe entender como subvención nominativa solamente aquella que identifica específicamente al beneficiario y que lo hace además en una Ley de Presupuestos y no en otro tipo de normas.

Un sector de la doctrina ha señalado que también podría entenderse como subvención nominativa la que identifica, por alguna cualidad específica, a sus posibles beneficiarios y que lo hace, además, en otro tipo de normas distintas a las leyes de presupuestos. Pero, *sensu stricto*, el concepto de subvención nominativa debe quedar restringido exclusivamente a aquellas subvenciones que se recogen en los estados de gastos de las Leyes de Presupuestos, sin incluir dentro de esta categoría a las previstas en cualquier otro tipo de disposición, pues solamente esta cobertura legal es la que garantiza una adecuada determinación de las subvenciones nominativas.

Cuarto. Por cuanto antecede, no resulta posible admitir que exista un trato de favor, o una actuación arbitraria que ocasione una desigualdad jurídica injustificada, en el caso de que una Ley de Presupuestos Generales asigne subvenciones nominativas a determinadas centrales sindicales, ya que precisamente es esa mención explícita de quiénes son los beneficiarios de las subvenciones nominativas que otorga la ley lo que habilita su concesión, y ello significa que solamente pueden acceder a esas subvenciones quienes estén designados nominativamente como perceptores de las mismas.

En conclusión, no cabe entender, a nuestro juicio, que exista discriminación alguna en la concesión de subvenciones nominativas a determinadas centrales sindicales por parte de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ya que dichas subvenciones nominativas sólo pueden ser otorgadas a quienes aparecen expresamente identificados como beneficiarios de las mismas en la propia norma, lo que supone la exclusión por imperativo legal de aquellos otros sindicatos que no hayan sido designados como perceptores de tales subvenciones en el estado de gastos del presupuesto.

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

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

Se desestimó la solicitud con la fundamentación siguiente:

Fundamentos de la resolución

Primero. El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión con cierta frecuencia de pronunciarse sobre el alcance de los derechos de los funcionarios y empleados públicos y la posición que estos ocupan frente a las reformas normativas. Así, en el reciente Auto 184/2011, se dice:

«... con respecto a la pretendida afectación a un derecho adquirido de los funcionarios y empleados públicos indicamos que "conviene recordar al respecto que, como advertimos en la STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6.a), resulta inapropiado el intento de aplicar la controvertida teoría de los derechos adquiridos en el ámbito estatutario, toda vez que en el campo de la relación funcional, el funcionario adquiere y tiene derechos subjetivos que la ley ha de respetar... Pero una cosa es o son esos derechos y otra la pretensión de que aparezcan como inmodificables en su contenido concreto. El funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en

una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso..., porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcional" (artículo 103.3 CE).»

Por otra parte, la articulación del principio de igualdad en el ámbito, entre otros, del empleo público, tiene características propias en las que el margen de actuación del legislador es notablemente más amplio que en otros ámbitos. Como se recuerda en el ATC 113/1996:

«Desde la STC 7/1984, este Tribunal ha venido sosteniendo que la igualdad o desigualdad entre estructuras que son creación del Derecho cuales son los cuerpos y hay que entender las situaciones funcionariales, de existir, es el resultado de la definición que aquel haga de ellas, esto es, de su configuración jurídica que puede quedar delimitada por la presencia de muy diversos factores.

La discriminación, de existir, únicamente devendrá de la aplicación por el legislador o la Administración de criterios de diferenciación no objetivos ni generales, disfrutando, además, de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de concretar o configurar organizativamente el status del personal a su servicio (SSTC 50/1986, 57/1990, 293/1993, 9/1995).»

De acuerdo con esta doctrina caben pocas dudas de que el legislador, en el marco de la excepcional y grave situación económica actual, pueda adoptar medidas como las aquí examinadas. El amplio margen de acción del que dispone el legislador para consolidar, modificar o completar las estructuras administrativas que son creación del derecho, y el que asimismo tiene la Administración Pública para organizar sus servicios, posibilita, sin duda, la adopción de medidas de este carácter. Más aún, si, como ocurre en el presente caso, una de las medidas cuestionadas —la no concesión de prórrogas en el servicio activo en los próximos dos años y la finalización anticipada de las ya concedidas— tiene un carácter excepcional y temporal.

Segundo. En otro orden de cosas, y examinando ya la alegación relativa a la posible infracción del artículo 35.1 de la Constitución, debe ponerse de manifiesto que la misma es, en este caso, notoriamente improcedente. El Tribunal Constitucional ha señalado en numerosas ocasiones que «el campo de aplicación del derecho al trabajo en la Función Pública está regulado en el artículo 103.3 de la Constitución y no en el 35», añadiendo a continuación que «el derecho al trabajo constitucionalmente protegido no garantiza en modo alguno el derecho a que dicho trabajo se desarrolle en determinadas condiciones, con ausencia de limitaciones, sino que garantiza simplemente que el legislador, en el ámbito de la Función Pública, no va a imponer requisitos o condiciones que no respondan a intereses públicos» (SSTC 178/1989 y 42/1990, entre otras).

En similar sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en otras ocasiones, como ocurrió cuando hubo de pronunciarse sobre la posible afectación del derecho al trabajo reconocido en el artículo 35.1 de la Constitución, por la regulación de las incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas. En el fundamento jurídico 8.º de la Sentencia 178/89, ya citada, se niega la afectación del derecho al trabajo «en primer lugar porque el campo de aplicación del derecho al trabajo en la Función Pública está regulado en el artículo 103.3 de la norma fundamental y no en el 35; además, porque el hecho de que para su ejercicio se impongan por el legislador determinados requisitos o limitaciones para garantizar la consecución de determinados objetivos fijados en la propia Constitución —entre ellos el principio de eficacia— no implica lesión alguna del citado derecho al trabajo; también, porque el derecho al trabajo constitucionalmente protegido no garantiza en modo alguno el derecho a que dicho trabajo se desarrolle en determinadas condiciones, con ausencia de limitaciones, sino que garantiza simplemente que el legislador en el ámbito de la Función Pública, no va a imponer requisitos o condiciones que no respondan a los intereses públicos; y, en fin, porque el legislador puede regular, especialmente cuando se trata del trabajo desempeñado al servicio de las administraciones públicas, las condiciones y requisitos de desempeño del mismo, incluidas las incompatibilidades con el desarrollo de actividades profesionales o laborales al margen de las consideradas por el legislador».

De todo lo anterior resulta que la modificación normativa operada por los preceptos aquí examinados en el régimen del personal al servicio de la Administración Pública de la Región de Murcia es constitucionalmente legítima, desde la perspectiva del principio de igualdad previsto en el artículo 14 y desde la garantía constitucional del derecho al trabajo, en los términos en que tal garantía se aplica a los empleados públicos, que no son otros que los previstos en el artículo 103.3 de la Constitución. No aportándose otras alegaciones o razonamientos y no siendo, a juicio de la Institución, suficientes los ya examinados para fundamentar la interposición de recurso de inconstitucionalidad, resulta procedente desestimar la solicitud.

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

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

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

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

Fundamentos de la resolución

Como consideración preliminar y antes de exponer los fundamentos establecidos en la presente resolución, cabe señalar que la falta de referencia en el escrito de la solicitante de recurso de inconstitucionalidad a los preceptos concretos de la Constitución española que considera vulnerados, además de la omisión de todo razonamiento sobre los motivos que podrían avalar la inconstitucionalidad demandada, dificultan el análisis de la solicitud formulada.

A ello cabe añadir que el Tribunal Constitucional tiene jurisprudencialmente sentado lo siguiente:

«Hay que comenzar rechazando las afirmaciones generales efectuadas..., para concluir, sin más razonamiento, que la ley es inconstitucional. El juicio sobre el alcance de las bases tiene una naturaleza eminentemente jurídica, lo que impide descalificaciones globales imprecisas, exigiendo, por el contrario, la fundamentación concreta de por qué en cada caso se debe entender vulnerado el bloque de la constitucionalidad». (STC 132/1989, de 18 de julio, FJ 23.º)

Primero. En relación con la primera de las alegaciones formuladas por la solicitante de recurso, relativa al endurecimiento de los requisitos legales exigidos en la disposición objeto de reproche para acceder a la nueva renta de inclusión social, la compareciente sostiene que la Ley Foral 1/2012, contradice abiertamente una ley orgánica —en concreto, la denominada Ley de extranjería— pero no menciona el precepto de la Constitución que considera vulnerado.

Aduce la compareciente que el artículo 3.b) de la ley foral cuestionada, por el que se exige residir legalmente en territorio español para tener derecho a percibir la renta de inclusión social, colisiona con el artículo 14.3 de la mencionada Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España que literalmente establece:

«Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas.»

Pues bien, en lo que se refiere a la supuesta colisión normativa entre las dos disposiciones a que alude la reclamante, conviene comenzar señalando que el artículo 149 de la Constitución española, en su apartado 3, establece que «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por sus estatutos de autonomía corresponderá al Estado cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho Estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las CCAA».

En esta línea, importa también recordar que la Comunidad Foral de Navarra tiene atribuida la competencia exclusiva para legislar en materia de asistencia social, en virtud de lo establecido en el artículo 148.20 de la Constitución, así como en el artículo 44.17 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Amejoramiento del Fuero de Navarra. Concretamente, en relación con dichas competencias exclusivas, el artículo 40 de esta misma Ley de Amejoramiento dispone literalmente, en su apartado 3, que:

«El derecho navarro, en las materias de competencia exclusiva de la Comunidad Foral..., será aplicable con preferencia a cualquier otro.»

Queda claro, por tanto, que la comunidad foral es competente para regular la materia que nos ocupa en esta ocasión, y que no nos hallamos ante un supuesto conflicto de jerarquía entre normas.

Aun así y en un intento de aclarar las dudas que expone la compareciente en torno a la posibilidad de que el legislador haya pretendido excluir de una prestación social básica a los extranjeros que carezcan de residencia legal, habría que precisar qué se entiende por prestaciones sociales básicas, diferenciándolas de las específicas.

Como dificultad añadida a ese intento, hay que comenzar subrayando, la ausencia en nuestro ordenamiento jurídico de una norma estatal que precise el concepto y contenido de dichas prestaciones, lo que obliga a acudir a las normas de las respectivas comunidades autónomas y, en concreto, a las leyes de servicios sociales para que nos sirvan de pauta interpretativa. Pero en ellas es común la distinción entre prestaciones técnicas y económicas en el conjunto de servicios sociales que reconocen, diferenciando, a su vez, no la acción protectora sino la organización funcional, es decir, el establecimiento y ordenación de centros y servicios de prestación de servicios sociales.

Tampoco la Ley de extranjería arroja luz al respecto, ya que no distingue entre asistencia social y servicios sociales internos y externos al sistema de Seguridad Social, sino que, con terminología extraña, menciona, en sus apartados 2 y 3, los servicios y prestaciones sociales, diferenciando, con ausencia de definición precisa al respecto, entre «generales y básicos» y «específicos», a los efectos de su reconocimiento a los extranjeros, propiciando de este modo interpretaciones doctrinales de muy diverso signo.

Al socaire de este vacío normativo, los legisladores autonómicos han hecho uso de su libertad de configuración y han establecido una diferente ordenación de la protección dispensada a quienes se encuentran, por razón de los requisitos que en ellos concurren, en disposición de beneficiarse de determinadas prestaciones y a quienes, por el contrario, no pueden ser acreedores a ellas. Como ha señalado el Tribunal Constitucional «tal opción es tan constitucionalmente admisible como otras igualmente adoptables en función de los objetivos a alcanzar, y supone adoptar una concreta solución mediante la articulación de diversos preceptos reguladores de una misma materia, lo cual impide la contemplación de un único precepto aislándolo del sistema en el que se integra». (STC 149/2004, de 20 de septiembre, FJ 7.)

En todo caso, el legislador navarro ha venido a dar respuesta a la cuestión planteada, habida cuenta de que en el artículo 4.4 de la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, se reconoce,

en todo caso, a las personas que se encuentren en Navarra en una situación de urgencia personal e indigencia, familiar o social, el derecho a aquellas prestaciones del sistema de servicios sociales que permitan atender esa situación, situación que ha de ser valorada por los profesionales de los servicios sociales en función de su gravedad, precariedad y perentoriedad. Con estos términos, el legislador autonómico extiende a todos los individuos —españoles y extranjeros, regulares e irregulares— una protección básica e inmediata frente a las situaciones que, en las leyes autonómicas suelen denominarse de «emergencia social».

En realidad, la verdadera cuestión a plantear consistiría más bien en dilucidar si el legislador autonómico tiene o no capacidad para establecer un criterio de acceso a la renta de inclusión social más restrictivo que el contemplado en la anterior norma foral reguladora de la renta básica.

A este respecto, cabe traer a colación, entre otras, la Sentencia 128/2009, de 1 junio, en cuyo fundamento jurídico 3, recoge lo siguiente:

«Así, como hemos reiterado en diversas ocasiones, no puede tacharse de arbitraria una norma que persigue una finalidad razonable y que no se muestra desprovista de todo fundamento, aunque pueda legítimamente discreparse de la concreta solución adoptada, pues entrar en el enjuiciamiento de cuál haya de ser su medida justa supone debatir una opción tomada por el legislador que, aun cuando pueda ser discutible, no tiene que ser necesariamente arbitraria ni irracional (por todas, STC 149/2006, de 11 de mayo).»

Segundo. A mayor abundamiento y por lo que se refiere igualmente a la posibilidad de que el legislador pueda exigir a los extranjeros la autorización de su estancia o residencia como presupuesto para el acceso a determinados derechos y prestaciones, es preciso señalar que dicha opción no resulta constitucionalmente ilegítima, como ya ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia.

Tal opción, lógicamente, está sometida a determinados límites constitucionales, puesto que el incumplimiento de los requisitos de estancia o residencia en España por parte de los extranjeros, no permite al legislador privarles de los derechos que les corresponden en su condición de personas, con independencia de su situación administrativa. Pero el incumplimiento de los referidos requisitos legales, impide a los extranjeros el ejercicio de determinados derechos o contenidos de los mismos que, por su propia naturaleza, son incompatibles con la situación de irregularidad.

De otro lado, conviene también reseñar que en este grupo de derechos «condicionados» se encuentra otro bloque de derechos en cuya regulación el legislador goza de mayor libertad. Se trata de los derechos que la Constitución no reconoce directamente a los extranjeros (es decir, de los que se refieren a los españoles), pero que se pueden extender a los extranjeros en términos diferentes a los contemplados para los españoles. Este trato de desigualdad no sería inconstitucional siempre y cuando se cumplan las condiciones generales de constitucionalidad inherentes a toda medida limitativa: que se dirijan a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y que se respete el principio de proporcionalidad y el contenido esencial o prefigurado constitucionalmente del derecho afectado (artículo 53.1 de la Constitución española).

En este sentido, la precitada Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra, en su artículo 4 relativo a las personas destinatarias de servicios sociales, prevé, en su apartado 3, la posibilidad de establecer requisitos adicionales para el acceso a determinadas prestaciones en las disposiciones que las regulen o establezcan.

Tercero. Tampoco se aprecia, como alega la solicitante de recurso con la cita del artículo 9.3 de la Constitución, que la nueva regulación contenida en la Ley Foral 1/2012 vulnere el principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, de acuerdo con la doctrina que tiene sentada el Tribunal Constitucional en reiteradas sentencias:

«La doctrina —y la práctica— de la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos, integrados en el patrimonio del sujeto, y no los pendientes, futuros, condicionados y expectativas, según reiterada doctrina del Tribunal Supremo (...) la invocación del principio de irretroactividad no puede presentarse como una defensa de una inadmisibles petrificación del ordenamiento jurídico —SSTC 27/1981, de 20 de julio; 6/1983, de 4 de febrero, entre otras—, y de ahí la prudencia que la doctrina del Tribunal Constitucional ha mostrado en la aplicación del referido principio, señalando que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del

artículo 9.3 de la CE, cuando incide sobre “relaciones consagradas”, y “afecta a situaciones agotadas”, y que “lo que se prohíbe en el artículo 9.3 es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad” —STC 42/1986, de 10 de abril—. Y añade la STC 108/1986». (STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6.)

En este sentido, cabe afirmar que la disposición objeto de reproche constitucional por la reclamante no puede interpretarse como norma que incida sobre efectos jurídicos ya producidos o consumados, puesto que afecta a procedimientos en los que no ha sido dictada, aún, resolución definitiva en vía administrativa. Al no existir ningún derecho consolidado a percibir la prestación, no puede considerarse que la Administración haya conculcado el principio de irretroactividad, y ello en virtud de la inexistencia de una situación consagrada, sino únicamente de una expectativa de derecho.

Por lo que, de conformidad con la doctrina expuesta, procede rechazar los motivos de inconstitucionalidad examinados

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

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

Fundamentos de la resolución

Único. En primer lugar, hay que señalar que si bien la redacción de la norma no lo evidencia plenamente, la modificación introducida por la citada norma tiene carácter restrictivo respecto al contenido original del artículo 38 de la Ley 7/1981, de 30 de mayo, de Gobierno del País Vasco, cuyo apartado 1.c) reconocía el derecho a la pensión vitalicia, además de a los lehenakaris a los consejeros y a los viceconsejeros del Gobierno Vasco, siendo que la nueva redacción únicamente mantiene el derecho a la pensión vitalicia para los lehenakaris.

Alega en su escrito la infracción de la igualdad constitucional así como los artículos 31 y 50 de la Constitución, basando sus argumentos en el diferente trato que dicha norma y otras dan a los parlamentarios y otros cargos públicos respecto del resto de los ciudadanos. En términos amplios, el principio de igualdad ante la ley impone al legislador y a quienes aplican la ley la obligación de dispensar un mismo trato a quienes se encuentran en situaciones jurídicas equiparables, con prohibición de toda discriminación o desigualdad de trato que carezca de justificación objetiva y razonable. En efecto, el principio de igualdad no impide el trato desigual en todo caso y circunstancia, ya que según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional diversidad no es discriminación. Cuando, valoradas las situaciones que concurren, y por mucho que éstas sean similares o parecidas, se regulan de forma distinta por causas justificadas, no cabe hablar de trato discriminatorio o desigual. El principio de igualdad no se presenta así como una prohibición a diferenciar situaciones distintas dándoles un tratamiento diverso; en realidad la esencia de la igualdad no consiste en proscribir diferenciaciones o singularizaciones, sino en evitar que éstas carezcan de justificación (Sentencias del Tribunal Constitucional 22/1981, 10/1983, 6/1984, 23/1984, 114/1992, entre otras muchas).

En el caso concreto del precepto cuya inconstitucionalidad se pretende, se trata de la pensión vitalicia de los lehenakaris, situación que no puede ser equiparable con la del resto de los ciudadanos.

También formula una serie de consideraciones en relación con el tratamiento desigual y discriminatorio que se produce en el reconocimiento del derecho a las pensiones de nuestros representantes políticos, especialmente en la de jubilación, tanto en los requisitos exigidos para alcanzar derecho a la misma como en la determinación de su cuantía, si se compara con el resto de ciudadanos incluidos en los distintos regímenes de la Seguridad Social.

Según ha establecido el Tribunal Constitucional, entre otras en su Sentencia 56/1988, no es contraria al artículo 14 de la Constitución española la existencia de regímenes jurídicos distintos para los diferentes colectivos de trabajadores por cuenta ajena, siempre que ello esté justificado por las características especiales de cada tipo de trabajo, y sólo acreditándose una semejanza sustancial podría entenderse que el trato diferencial es discriminatorio; por eso, en el ámbito del recurso de amparo, ha insistido el alto tribunal en que la diversidad de tratamiento entre distintas clases de trabajadores dentro de la Seguridad Social, que corresponde a su encuadramiento en diferentes regímenes, no es atentatorio al derecho de igualdad.

Por otra parte, en materia de reparto equitativo del gasto público del artículo 31.2 de la Constitución, el Tribunal Constitucional ha determinado la libertad del legislador para distribuirlo del modo que considere más oportuno, en palabras del propio Tribunal, en Sentencia 86/1985, fundamento jurídico 3.º: «Como vinculación positiva, también, el legislador habrá de atenerse en este punto a las pautas constitucionales orientadoras del gasto público, porque la acción prestacional de los poderes públicos ha de encaminarse a la procuración de los objetivos de igualdad y efectividad en el disfrute de los derechos que ha consagrado nuestra Constitución (artículos 1.1, 9.2 y 31.2, principalmente). Desde esta última advertencia, por lo tanto, no puede en modo alguno, reputarse inconstitucional el que el legislador, del modo que considere más oportuno en uso de su libertad de configuración, atienda, entre otras posibles circunstancias, a las condiciones sociales y económicas de los destinatarios finales...».

Todas las anteriores razones han llevado a no interponer el recurso de inconstitucionalidad solicitado, pues no se encuentran motivos suficientemente fundados, según la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, que permitan considerar la posibilidad de que dicha impugnación pudiera prosperar

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

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

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

La resolución denegatoria se fundó en la motivación siguiente:

Fundamentos de la resolución

Primero. El primer motivo de inconstitucionalidad alegado es la vulneración del principio de igualdad contenido en el artículo 14 de la Constitución española.

Sobre el alcance del principio de igualdad el Tribunal Constitucional ha elaborado en numerosas sentencias una matizada doctrina cuyos rasgos esenciales pueden resumirse como sigue:

«a) No toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del artículo 14 CE, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable.

b) 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.

c) El principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas, por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con juicios de valor generalmente aceptados.

d) Para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable, además, que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de

proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos (por todas, SSTC 76/1990, FJ 9.A), y 214/1994, FJ 8.B).

e) Es también doctrina reiterada de este Tribunal que la igualdad ante o en la ley impone al legislador el deber de dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones jurídicas iguales, con prohibición de toda desigualdad que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable o resulte desproporcionada en relación con dicha justificación (SSTC 3/1983, FJ 3.º; 75/1983, FJ 2.º; 6/1984, FJ 2.º; 209/1988, FJ 6.º; 76/1990, FJ 9.º; 214/1994, FJ 8.º; 9/195, FJ 2.º; 164/1995, FJ 7.º; 134/1996, FJ 5.º; 117/1998, FJ 8.º, y 46/1999, FJ 2.º, por todas).»

El problema en el presente caso es que la supuesta desigualdad, provocada en detrimento de los residentes en Álava, es una consecuencia de la configuración del Estado de las autonomías, y dentro de éste de la especialidad del régimen foral vasco. En efecto la norma foral cuya inconstitucionalidad se pretende se dicta en virtud de la competencia material tributaria asignada por el artículo 41.2 a) de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Gernika a los Territorios Históricos, en concreto al de Álava.

Así las cosas el principio de igualdad constitucional que se considera infringido habrá que analizarlo desde la perspectiva del ejercicio de la potestad normativa de las comunidades autónomas. En este sentido el Tribunal Constitucional considera que la igualdad no exige uniformidad entre las distintas comunidades autónomas y se ha pronunciado en los siguientes términos:

«Este principio, en la STC 37/1987, fundamento jurídico 10, no impone que todas las Comunidades Autónomas tengan que ejercer sus competencias “de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes”. Menos aún exige que una Comunidad Autónoma se abstenga de ejercer sus competencias mientras las demás no utilicen las propias equivalencias o mientras el Estado, en uso de las que le corresponden, no establezca unos límites al ejercicio de las competencias autonómicas que aseguran una sustancial igualdad de resultados al llevarse a efectos estas últimas. “La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los artículos 1, 9.2, 14, 139 y 149.1.1.ª de la Constitución (ni los artículos 31.1, 38 y 149.1.13.ª, cabe añadir ahora) ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de posiciones jurídicas fundamentales”.

El ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma de Madrid para establecer recargos sobre los impuestos estatales no requiere, por ello, una justificación explícita de la desigualdad tributaria; que produce, ya que es una manifestación de autonomía financiera que tiene lugar en el marco de la Constitución, del Estatuto y de la LOFCA. Por otra parte, la diversidad resultante de la exacción de un recargo autonómico en el Impuesto sobre la Renta no quiebra la igualdad de posiciones jurídicas fundamentales de los ciudadanos en el cumplimiento de los deberes que les impone el artículo 31 de la Constitución; si así fuera, quedaría radicalmente eliminada la potestad de las Comunidades Autónomas para establecer recargos, en contradicción con las previsiones constitucionales y estatutarias sobre el particular». (STC 150/1990, FJ 7.)

Es más, el contenido del artículo 10.1 párrafo segundo de la Norma Foral del Territorio Histórico de Álava 19/2011, de 22 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre el Patrimonio, tiene un contenido aclaratorio sobre el sentido de la valoración de los bienes inmuebles a los efectos de dicho impuesto, que poco añade al mismo y, además, se podría llegar a idénticas conclusiones en la aplicación del artículo 10 Uno de la Ley de las Cortes Generales 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio, aplicable en territorio común, pues ambos impuestos coinciden en su carácter dinámico, en los dos casos se grava la titularidad de los bienes y derechos que constituyen el patrimonio neto del sujeto pasivo a 31 de diciembre, momento del devengo. Y es en ese momento cuando se efectúa la valoración de los bienes inmuebles, recogiendo anualmente los incrementos que hayan experimentado en su valor como consecuencia del aumento del valor catastral.

En cualquier caso de un análisis superficial del Impuesto sobre el Patrimonio Foral y el común se deduce que existen muchas coincidencias, como la descrita anteriormente, pero también hay divergencias como la base liquidable, que establece un mínimo exento para Álava de 800.000 euros y en territorio común es de 700.000 euros o la cuota, que es superior en territorio común, o lo que es lo mismo que ante igual patrimonio neto contribuyen en mayor cuantía los residentes fuera del territorio foral de Álava. Estas circunstancias llevan a concluir que no estamos en presencia de realidades iguales, así las diferencias no son constitucionalmente relevantes, pues no se dan situaciones que puedan ser comparables, estamos ante realidades distintas.

Por consiguiente, aunque existan diferencias, éstas no conllevan la vulneración del artículo 14 de la Constitución al amparo de la doctrina del Tribunal Constitucional. Por lo que no se dan razones jurídicas suficientes que permitan estimar el primer motivo de inconstitucionalidad alegado.

Segundo. Se alega la infracción del artículo 31 de la Constitución, tanto en lo referente a los principios en el mismo contenidos, como en lo relativo a la vulneración de la igualdad en la medida en que, a juicio de la interesada, el citado artículo 10.1 supone un trato discriminatorio en función del régimen económico matrimonial elegido.

El artículo 31.1 de la Constitución española establece los principios que deben regir el sistema tributario en su conjunto y los tributos individualmente, pero estos principios no son absolutos, ya que pueden ceder ante otros fines constitucionalmente lícitos. En cualquier caso el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobradamente sobre los principios del sistema tributario, buscando siempre la presidencia de un sistema justo, en el que paguen más los que más tienen. En esta línea la STC 136/1986, en cuyo fundamento jurídico 1.º, aborda la cuestión de lo que se debe entender por un sistema tributario justo:

«El artículo 31.1 de la Constitución establece el principio de que el sistema tributario ha de ser justo e inspirarse en los principios de igualdad y progresividad. La simple mención conjunta de estos dos principios evidencia que el primero de ellos no puede ser entendido en términos tales que impidan al legislador, al establecer el sistema fiscal que estima justo, introducir diferenciaciones entre los contribuyentes, bien sea atendiendo a la cuantía de sus rentas, al origen de éstas o cualquier otra condición social que considere relevante para atender al fin de la justicia.»

Pero este principio de justicia tributaria hay que relacionarlo en el presente caso con las diferencias que se crean por el lugar de residencia, ya que la norma aislada carece de relevancia constitucional en relación con los argumentos señalados. Para el Tribunal Constitucional, en Sentencia 182/1986:

«... no se tiene en cuenta la importancia que suelen tener para la sujeción a determinados tributos los criterios o principios de residencia efectiva o de territorialidad (véase, por ejemplo, el artículo 21 de la Ley General Tributaria), y que tales criterios pueden llegar a ser atendidos no sólo a los efectos de sujeción a tributos estatales, sino también con respecto al poder tributario municipal o provincial (artículo 5 de la misma ley) o al de las Comunidades Autónomas. Pues, si bien es cierto que el artículo 139.1 de la Constitución española, citado en la demanda de amparo, dispone que “todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado” —precepto que constituye una de las manifestaciones del principio de igualdad en nuestra Constitución—, también lo es que en la misma se formulan los principios de suficiencia de las Haciendas locales (artículo 142 de la Constitución española) y de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (artículo 156.1). Todo lo cual supone que, salvaguardada la identidad básica de derechos y deberes de los españoles, las cargas fiscales que deban soportar puedan ser distintas, como señala asimismo el Ministerio Fiscal, de ahí que la Constitución prevea la existencia de tributos propios de las Haciendas locales (artículo 143 de la Constitución española) y, por lo que respecta a las Comunidades Autónomas, de “recargos sobre impuestos estatales”, así como de “sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales” [artículo 157.1.a) y b) de la misma].

De ello se desprende que la radicación en una comunidad autónoma puede ser, obviamente, una circunstancia que justifique un tratamiento fiscal distinto al que se obtendría en otra comunidad autónoma. No cabe, pues, fundamentar un recurso de amparo, en el presente caso, en la supuesta infracción del derecho a la igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución (FJ 1.º).»

Del mismo modo, el Tribunal Constitucional vincula la generalidad al principio de igualdad, en Sentencia 96/2002, cuando dice en su fundamento jurídico 7:

«... Efectivamente, dicho precepto constitucional dispone que "todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio". Esta recepción constitucional del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos según la capacidad económica de cada contribuyente configura un mandato que vincula no sólo a los ciudadanos sino también a los poderes públicos (STC 76/1990, de 26 de abril, FJ 3) ya que, si los unos están obligados a contribuir de acuerdo con su capacidad económica al sostenimiento de los gastos públicos, los poderes públicos están obligados, en principio, a exigir esa contribución a todos los contribuyentes cuya situación ponga de manifiesto una capacidad económica susceptible de ser sometida a tributación. La expresión "todos" absorbe el deber de cualesquiera personas, físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, residentes o no residentes, que por sus relaciones económicas con o desde nuestro territorio (principio de territorialidad) exteriorizan manifestaciones de capacidad económica, lo que les convierte también, en principio, en titulares de la obligación de contribuir conforme al sistema tributario. Se trata, a fin de cuentas, de la igualdad de todos ante una exigencia constitucional—el deber de contribuir o la solidaridad en el levantamiento de las cargas públicas— que implica, de un lado, una exigencia directa al legislador, obligado a buscar la riqueza allá donde se encuentre (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 4; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 9; 221/1992, de 11 de diciembre, FJ 4, y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 14), y, de otra parte, la prohibición en la concesión de privilegios tributarios discriminatorios, es decir, de beneficios tributarios injustificados desde el punto de vista constitucional, al constituir una quiebra del deber genérico de contribuir al sostenimiento de los gastos del Estado.

Aunque el legislador goza de un amplio margen de libertad en la configuración de los tributos, no correspondiendo a este Tribunal enjuiciar si las soluciones adoptadas en la ley son las más correctas técnicamente, sin embargo, sí estamos facultados para determinar si en el régimen legal del tributo el legislador ha vulnerado el citado principio de igualdad (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 4; 221/1992, de 11 de diciembre, FJ 4, 214/1994, de 14 de julio, FJ 5, y 46/2000, de 17 de febrero, FJ 4). Por este motivo, la exención o la bonificación —privilegio de su titular— como quiebra del principio de generalidad que rige la materia tributaria (artículo 31.1 CE), en cuanto que neutraliza la obligación tributaria derivada de la realización de un hecho generador de capacidad económica, sólo será constitucionalmente válida cuando responda a fines de interés general que la justifiquen (por ejemplo, por motivos de política económica o social, para atender al mínimo de subsistencia, por razones de técnica tributaria, etc.), quedando, en caso contrario, proscrita, pues no hay que olvidar que los principios de igualdad y generalidad se lesionan cuando "se utiliza un criterio de reparto de las cargas públicas carente de cualquier justificación razonable y, por tanto, incompatible con un sistema tributario justo como el que nuestra Constitución consagra en el artículo 31" (STC 134/1996, de 22 de julio, FJ 8).»

En cualquier caso hay que tener presente que la verdadera cuestión radica en la interpretación de la norma, pues como se ha dicho y aquí se reitera, el carácter dinámico del Impuesto sobre el Patrimonio lo es en cualquier parte del territorio del Estado y únicamente la aplicación concreta que se hace en Araba/Álava es la que difiere del resto, por lo que insistimos en que la desigualdad alegada no proviene del texto sino de su interpretación y que se podría llegar a iguales consecuencias en territorio común, pero no ha sido así debido a las Consultas vinculantes (...), de 1 de febrero y (...), de 26 de enero, ambas de la Subdirección General de Impuestos Patrimoniales, Tasas y Precios Públicos (órgano dependiente de la Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda) que afirman que la «regla del mayor valor al que se ha hecho referencia debe acompañarse a la paulatina adquisición del derecho sobre el inmueble». La cuestión es que de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, esta interpretación obliga únicamente a los órganos de la Administración tributaria en el ámbito estatal y como ha contestado el Tribunal Económico-Administrativo Foral su traslación a Araba/Álava no puede exigirse.

Hay un matiz que no se tiene en cuenta en el escrito de solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad y es que la elección del régimen económico del matrimonio tiene carácter voluntario, los cónyuges no están obligados a adoptar un sistema concreto ni a mantenerlo, eso sí, en función de la opción tomada las consecuencias serán diferentes. Este razonamiento viene al caso porque el Tribunal Constitucional mediante STC 45/1989 al determinar la inconstitucionalidad de la sujeción conjunta al IRPF

de la Ley 44/1978, lo hace teniendo en cuenta «el carácter necesario y obligatorio de la tributación conjunta, y la correlativa ausencia de posibilidad alguna de sujeción separada», sin embargo cuando posteriormente se vuelve a plantear una cuestión similar el Tribunal Constitucional, en STC 146/1994, desestima la pretensión porque «la Ley 20/1989, si bien mantiene el sistema de tributación conjunta articulado mediante acumulación de rentas y deducciones de la cuota, reconoce sin embargo a los sujetos pasivos, en su artículo 2, el derecho a elegir libremente por la tributación individual», por lo que según esta doctrina cuando el contribuyente puede decidir sobre la opción fiscal que considere más beneficiosa a sus intereses no tendría la trascendencia constitucional proscrita.

Tercero. Quedaría incompleta esta resolución si no se hiciera mención al principio de capacidad económica, que siguiendo la interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho del mismo, entre otras en Sentencia 27/1981, «... A diferencia de otras constituciones, la española, pues, alude expresamente al principio de la capacidad contributiva y, además, lo hace sin agotar en ella —como lo hiciera cierta doctrina— el principio de justicia en materia contributiva. Capacidad económica, a efectos de contribuir a los gastos públicos, significa tanto como la incorporación de una exigencia lógica que obliga a buscar la riqueza allí donde la riqueza se encuentra». (FJ 4.)

También conviene aclarar que no sólo constituye expresión de la capacidad económica la obtención de renta sino que existen otras manifestaciones de la misma susceptibles de ser gravadas, como en el presente caso la titularidad de bienes y derechos. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, STC 233/1999, fundamento jurídico 23:

«... Es palmario que no existe precepto constitucional alguno que impida el gravamen de otra fuente o manifestación de riqueza que no sea la renta. Al contrario, el artículo 31.1 CE vincula la contribución a las cargas públicas a la capacidad económica de los sujetos, capacidad económica que, como hemos señalado en reiteradas ocasiones, "tanto significa como la incorporación de una exigencia lógica que obliga a buscar la riqueza allí donde la riqueza se encuentra" (SSTC 27/1981, fundamento jurídico 4; 150/1990, fundamento jurídico 9; y 221/1992, fundamento jurídico 4); y no hay duda de que la propiedad de un bien inmueble constituye un índice de riqueza susceptible, como tal, de imposición.»

Avanza el Tribunal Constitucional en su doctrina y específicamente adapta el principio de capacidad económica a la riqueza que representa la titularidad de los bienes inmuebles cuando afirma en la STC 292/2006, fundamento jurídico 6.º, lo siguiente:

«Ya en este punto es de señalar que los rendimientos de los inmuebles urbanos que contempla el precepto cuestionado integran la manifestación de una capacidad económica que si bien no deriva de una renta real —no hay un ingreso efectivamente producido— sí conecta con una renta potencial: cabe razonablemente entender que, en la medida en que tales inmuebles son susceptibles de generar un rendimiento al que "renuncia" su titular —el que podría obtenerse mediante su arrendamiento— estamos ante una "renta potencial" susceptible de ser sometida a imposición por el impuesto sobre la renta de las personas físicas, de la misma manera que —en relación con el impuesto andaluz de tierras infrutilizadas— hemos afirmado que la renuncia a obtener el rendimiento óptimo legalmente señalado para las fincas rústicas "es por sí mismo revelador de la titularidad de una riqueza real o potencial" (STC 37/1987).»

Las anteriores razones llevan a considerar que ni el artículo 10.1, párrafo segundo de la Norma Foral del Territorio Histórico de Álava 19/2011, de 22 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre el Patrimonio, ni la interpretación que de la misma se hace, son contrarios a la Constitución por no vulnerar los principios alegados

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

El Sindicato compareciente entendía que los artículos 72, 73 y 74 que modifican la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, y designan un responsable de la dinamización del espacio protegido,

con categoría de personal eventual, vulneran la legislación estatal básica y, con ello, la Constitución española.

Se acordó no interponer el recurso solicitado en razón de la fundamentación siguiente:

Fundamentos de la resolución

Primero. La asociación compareciente centra su argumentación de inconstitucionalidad en que los preceptos autonómicos cuestionados son contrarios a lo dispuesto, con carácter básico, en la Ley 7/2007, de 12 de abril, atribuyéndoles lo que el Tribunal Constitucional viene considerando como inconstitucionalidad indirecta o mediata, por derivar la posible infracción constitucional, no de su incompatibilidad directa con la Constitución, sino de su eventual contradicción con preceptos básicos (entre otras muchas, la STC 178/2006, FJ 2).

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha afirmado al enjuiciar los conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas, que estos no pueden ser resueltos desde un plano exclusivamente abstracto y generalizado que prescinda de contrastar, de manera singularizada, los títulos competenciales invocados y el concreto contenido de cada uno de los preceptos sobre los cuales se proyecta la impugnación (STC 147/1991, FJ 4).

El planteamiento del alto tribunal es el siguiente:

«Resulta obligado comenzar por precisar que, si la impugnación de la norma autonómica se realiza por contradecir la norma básica estatal, el éxito de la impugnación requerirá, de un lado, la constatación de que en efecto la norma estatal reúne la condición de básica y que, por lo tanto, ha sido dictada al amparo de la distribución constitucional de competencias. De otra parte, habrá de verificarse si existe una verdadera y real contradicción entre la norma impugnada y la norma estatal básica que no pueda ser salvada con una interpretación de la norma cuestionada conforme con la Constitución (STC 4/1981, de 2 de febrero) toda vez que el principio de conservación de la ley (SSTC 63/1982, de 20 de octubre, y 16/1998, de 26 de enero) habilita a este Tribunal para concluir que, de esa manera interpretada, la norma impugnada no sería contraria al orden constitucional de competencias (STC 38/2004, de 11 de marzo)». (STC 113/2010, FJ 2.)

Efectivamente, la Ley 7/2007, de 12 de abril, en su exposición de motivos afronta el sistema de empleo público indicando:

«La legislación básica de la función pública debe crear el marco normativo que garantice la selección y la carrera sobre la base de los criterios constitucionales de mérito y capacidad y que establezca un justo equilibrio entre derechos y responsabilidades de los empleados públicos. Además, la legislación básica ha de prever los instrumentos que faculten a las diferentes Administraciones para la planificación y ordenación de sus efectivos y la utilización más eficiente de los mismos.»

[...]

«Quiere esto decir que el régimen de la función pública no puede configurarse hoy sobre la base de un sistema homogéneo que tenga como modelo único de referencia a la Administración del Estado. Por el contrario, cada Administración debe poder configurar su propia política de personal, sin merma de los necesarios elementos de cohesión y de los instrumentos de coordinación consiguientes. Por tanto, la densidad de la legislación básica en materia de función pública debe reducirse hoy en día, en comparación con épocas pasadas, teniendo en cuenta en todo caso las determinaciones de los Estatutos de Autonomía y la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional.»

Debemos, pues, proceder a comparar el artículo 72 de la ley autonómica con los preceptos de la norma estatal básica, que el sindicato compareciente considera contradictorios.

La Ley 7/2007, de 12 de abril, regula el personal eventual en su artículo 12, que dispone que es el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, solo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.

Añade el precepto que las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del estatuto determinarán los órganos de gobierno que podrán disponer de este personal, cuyo número y condiciones retributivas

serán públicas, y cuyo nombramiento y cese serán libres, coincidiendo este con el de la autoridad a la que preste su función de confianza o asesoramiento.

Por su parte, el artículo 19 de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat Valenciana, que regula el personal eventual en esta comunidad, transcribe casi literalmente el precepto estatutario y, tal como establece este, señala los órganos de la Administración autonómica que podrán disponer de este personal, entre los que se encuentran los consejeros, habilitados en la norma cuestionada para designar a este personal a su servicio.

En este orden de cosas, debe manifestarse que el legislador tiene una plena autonomía para plasmar sus deseos en la ley y su límite es la Constitución, parámetro único a través del cual el Tribunal Constitucional puede enjuiciar la legitimidad del ejercicio de la función legislativa. Ningún otro límite es admisible y cualquiera que viniese impuesto por una ley podría ser obviado por el simple procedimiento de derogar la norma que lo contenga mediante otra posterior.

Este razonamiento es el que explica que cualquier alegación destinada a fundamentar la inconstitucionalidad de una ley debe basarse en la infracción de un precepto constitucional y no, como ocurre en el presente caso, en la supuesta conculcación del Estatuto Básico del Empleado Público, puesto que la ley no infringe la ley: la modifica o la deroga; y su medida de legitimidad no es nunca otra ley, sino la Constitución, y la misión del Tribunal Constitucional se circunscribe, en lo que aquí interesa, a supervisar el respeto del legislador a la Constitución, en el ejercicio de su función legislativa.

En estos términos, no ofrece el sindicato compareciente otra argumentación que fundamente la supuesta infracción normativa y ésta, además, viene referida, no a la Constitución sino, como ha quedado dicho, a otras leyes, parámetro de comparación que no resulta viable en esta vía de recurso.

Por ello, en el supuesto planteado y atendiendo a la obligada verificación que —según señala el Tribunal Constitucional— debe realizarse cuando se impugna una norma autonómica por una presunta contradicción con la norma básica estatal, resulta claro que el artículo 12 del Estatuto Básico del Empleado Público forma parte de la legislación básica del Estado. Sin embargo, no se observa que exista una contradicción entre este precepto y los artículos cuya inconstitucionalidad se reclama por los comparecientes.

En efecto, al atribuir la norma autonómica la naturaleza de personal eventual al responsable de la dinamización de espacios naturales protegidos lo hace en función de lo que dispone el artículo 12 del mencionado Estatuto, que dice que el personal debe, esencialmente, realizar funciones de confianza o asesoramiento especial, como específicamente dispone el artículo 73 de la Ley 9/2011, de 26 de diciembre, cuya inconstitucionalidad se predica.

Por lo tanto, el legislador autonómico no ha desconocido la legislación estatal básica que operaría en este proceso como canon de constitucionalidad y que encuentra cobertura no solo a través de la aplicación directa y normal del citado precepto, sino también atendiendo a la competencia de desarrollo legislativo de la comunidad autónoma en materia de función pública.

En resumen, en el primer inciso del artículo 103.3, la Constitución ha reservado a la ley la regulación de la situación de los funcionarios públicos y de su relación de servicio o «régimen estatutario», en la expresión que figura en el artículo 149.1.18.^a de la misma norma fundamental.

La legislación básica de la función pública se dirige, también en este aspecto, a establecer el marco normativo que garantice la selección y carrera con fundamento en los principios constitucionales y a prever los instrumentos que posibiliten a las distintas administraciones públicas la planificación y ordenación eficiente de sus efectivos, teniendo en cuenta el amplio proceso de descentralización operado. La multiplicidad de las formas de gestión de la actividad pública supone no ignorar la coexistencia actual de otros regímenes de empleo público, que pueden contribuir a mejorar la eficacia en la gestión y la calidad en la prestación de los distintos servicios públicos.

Ello no implica desconocer el régimen estatutario que, con carácter general, establece la Constitución para los servidores públicos, y la norma examinada no lo hace, ni ignorar que debe ser también la ley la que determine en qué casos y con qué condiciones pueden reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública, y que las normas que disciplinen estos ámbitos serán, en el concepto constitucional, ordenadoras del estatuto de los funcionarios públicos y configurarán el régimen jurídico en el que pueda nacer y desenvolverse la condición de funcionario, ordenando su posición propia en el seno de la Administración.

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

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

I

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

Asimismo, en los escritos mencionados se consideraba que se lesiona el derecho a la libertad sindical reconocido en el artículo 28.1 y el principio de negociación colectiva, que garantiza el artículo 37.1, ambos del texto constitucional, pues se ha impedido el debate democrático, la posibilidad de examen y que los legítimos interlocutores y representantes de los empleados públicos de la comunidad autónoma pudieran manifestar sus opiniones.

Se acordó no interponer el recurso solicitado en razón de la fundamentación siguiente:

Fundamentos de la resolución

Primero. Para empezar el examen de constitucionalidad de la norma cuestionada hay que valorar si concurren los supuestos de extraordinaria y urgente necesidad que facultan al gobierno, autonómico en este caso, a dictar los decretos-ley, según dispone el artículo 86.1 de la norma suprema.

En primer lugar, conviene recordar que el artículo 44 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, modificada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, en su apartado cuarto, dispone: «Igualmente, el Consell, en casos de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar disposiciones legislativas provisionales por medio de Decretos-ley sometidos a debate y votación en Les Corts, atendiendo a lo que preceptúa el artículo 86 de la Constitución española para los Decretos-ley que pueda dictar el Gobierno de España».

Esta situación es la que se refleja en el preámbulo del Decreto-ley 1/2012, de 5 de enero, del Consell, de medidas urgentes para la reducción del déficit en la Comunitat Valenciana, que se está examinando, que al comienzo de su expositivo señala que «la necesidad de reducir el actual nivel de déficit público de la Generalitat, derivado de la evolución de la crisis económica que afecta al conjunto del Estado, exige adoptar medidas extraordinarias y urgentes en la Comunitat Valenciana».

Y continúan señalando esas medidas: «El presente decreto-ley recoge una serie de medidas urgentes que el Consell adopta, en el presente ejercicio, dentro del citado marco, y las mismas afectan tanto a los ingresos públicos como a los gastos, con el fin de facilitar la reducción del desequilibrio presupuestario de la Generalitat, asegurar el cumplimiento de sus compromisos en la materia durante los próximos dos ejercicios, así como garantizar que el sector público autonómico se afiance en una senda de reequilibrio que aporte credibilidad a la evolución futura de la deuda y del déficit público autonómico».

Estas medidas se adoptan en un contexto excepcional, sin precedentes, de falta de liquidez del conjunto de las administraciones públicas, derivado de la dificultad de obtener fondos en los mercados financieros, y en tal sentido exige un esfuerzo adicional de austeridad sobre la senda iniciada en los últimos ejercicios».

El citado preámbulo señala, in fine: «Las medidas expuestas exigen la adopción de una norma de rango legal. La necesidad de su inmediata aplicación en algunos casos, para garantizar su eficacia en la reducción del gasto, y de su concreción, conocimiento y seguridad en otros, de modo que se garantice su credibilidad y efecto inmediato en los movimientos financieros y en las actuaciones relevantes para la estabilidad presupuestaria, constituyen el hecho habilitante de extraordinaria y urgente necesidad que el Estatut exige en su artículo 44 para la adopción de un decreto-ley».

Dichos argumentos son los factores que, en su conjunto, ha valorado el Consell para dictar por razones de «extraordinaria y urgente necesidad» la discutida norma, señalado la finalidad de la misma

que, a los efectos que aquí interesan y como antes se ha mencionado, se constriñe en «la necesidad de reducir el actual nivel de déficit público de la Generalitat, derivado de la evolución de la crisis económica que afecta al conjunto del Estado, exige adoptar medidas extraordinarias y urgentes en la Comunitat Valenciana».

Así pues, el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, reproduce miméticamente la estructura normativa que caracteriza al decreto-ley estatal según el artículo 86 de la Constitución, en términos prácticamente coincidentes a los empleados en el referido precepto de la norma fundamental, el doctrinal y jurisprudencialmente denominado como hecho habilitante, viniendo a prescribir que el decreto-ley puede dictarse en caso de «extraordinaria y urgente necesidad».

En este sentido, la doctrina constitucional acumulada recaída sobre el decreto-ley estatal es trasladable a los correspondientes decretos-ley autonómicos, y el Tribunal Constitucional la ha recogido en la Sentencia 189/2005, sobre las circunstancias que facultan al Gobierno para aprobar un real decreto-ley, en los siguientes términos:

«Planteada en estos términos la controversia hemos de comenzar nuestro análisis recordando la doctrina elaborada por este Tribunal en torno al presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” exigido por el artículo 86.1 CE, doctrina que aparece recogida, en esencia, en nuestras SSTC 182/1997, 11/2002 y 137/2003. En ellas, tras reconocer el peso que en la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad ha de concederse “al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado”, declaramos que “la necesaria conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante” conduce a que el concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución no sea, en modo alguno, “una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante Decretos-ley”. Por ello mismo dijimos que es función propia de este Tribunal “el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes se mueven dentro del marco trazado por la Constitución”, de forma que “el Tribunal Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada” y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución (SSTC 11/2002, F 4, y 137/2003, F 3)”.

“En consecuencia con la doctrina expuesta, como recordábamos en las sentencias citadas, este tribunal no estimó contraria al artículo 86.1 de la Constitución la apreciación de la urgencia hecha por el Gobierno en casos de modificaciones tributarias que afectaban a las haciendas locales (STC 6/1983), de situación de riesgo de desestabilización del orden financiero (STC 111/1983), de adopción de planes de reconversión industrial (STC 29/1986), de medidas de reforma administrativa adoptadas tras la llegada al poder de un nuevo Gobierno (STC 60/1986), de modificaciones normativas en relación con la concesión de autorizaciones para instalación o traslado de empresas (STC 23/1993), de medidas tributarias de saneamiento del déficit público (STC 182/1997) o, en fin, de necesidad de estimular el mercado del automóvil (STC 137/2003). Como es fácil comprobar en todas estas sentencias, los Decretos-ley enjuiciados en ellas afectaban a lo que la STC 23/1993, F. 5, denominó “coyunturas económicas problemáticas” para cuyo tratamiento el decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro, según tenemos reiterado, que subvenir a “situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes” (SSTC 6/1983, F 5; 11/2002, F 4 y 137/2003, F 3).

“Ahora bien, como también hemos afirmado, “es claro que el ejercicio de la potestad de control que compete a este Tribunal implica que la definición por los órganos políticos de una situación de ‘extraordinaria y urgente necesidad’ sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, F 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar” (STC 182/1997, F 3).

A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la "extraordinaria y urgente necesidad" siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, "los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma" (SSTC 29/1982, F 4; 182/1997, F 4; 11/2002, F 4 y 137/2003, F 3), debiendo siempre tenerse presentes "las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los Decretos-ley enjuiciados (SSTC 6/1983, F 5; 182/1997, F 3; 11/2002, F 4; y 137/2003, F 3)". (STC 189/2005, FJ 3.)

También, resulta preciso poner énfasis en la decisiva importancia que tiene la convalidación del decreto-ley por el Parlamento autonómico, conforme a lo previsto en el Estatuto de Autonomía, artículo 44.4, en términos similares a los que establece el artículo 86.2 de la Constitución, a efectos del control de la existencia del presupuesto habilitante, no siendo ajeno a esta circunstancia el carácter predominantemente político de la apreciación del carácter extraordinario y urgente de una necesidad determinada. En este sentido, ha declarado el Tribunal Constitucional que «lo que el artículo 86.2 de la Constitución llama «convalidación» es más genuinamente una homologación respecto de la existencia de la situación de necesidad justificadora de la iniciativa normativa encauzada por ese camino». (STC 6/1983.)

En resumen, el Tribunal Constitucional, en su doctrina, si bien exige, para la apreciación de la existencia del presupuesto habilitante, que los decretos-ley estén suficientemente motivados, también pone de relieve la amplia discrecionalidad, la importancia de los criterios de oportunidad política, la limitación del control del Tribunal Constitucional y el papel fundamental de la convalidación por el legislativo de la norma. Así, en el caso que nos ocupa, pueden apreciarse en la lectura del preámbulo las razones que el Consell argumenta para considerar que se dan las circunstancias de urgencia y necesidad precisas para hacer uso del instrumento legislativo en cuestión.

Por ello, no resulta posible compartir el criterio del representante colegial compareciente, en el sentido de que se produce una vulneración de la Constitución en este aspecto.

Segundo. El representante de la organización colegial estima que las medidas contempladas en el decreto-ley que se examina crean «una desigualdad de trato e injusticia manifiesta» al tener que soportar, por su condición de funcionarios de una comunidad autónoma, unos recortes que infringen derechos constitucionales.

En este orden de cosas, procede recordar que lo que prohíbe el principio constitucional de igualdad es la discriminación, como declara de forma expresa el artículo 14, y para que esta se produzca no es suficiente la alegación de cualquier diferencia de trato establecida por la ley.

Así pues, las desigualdades no generan por sí mismas una discriminación constitucionalmente vedada, ya que el derecho a la igualdad no implica, a la luz de la jurisprudencia constitucional, la necesidad de que todos los españoles se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad.

Como el Tribunal Constitucional ha expresado, el artículo 14 de la Constitución configura el principio de igualdad ante la ley como un derecho subjetivo de los ciudadanos, con el fin de evitar privilegios y desigualdades discriminatorias entre ellos, siempre que se encuentren en situaciones de hecho a las que debe corresponder un tratamiento jurídico igual. En tales supuestos la norma debe ser idéntica para todos, comprendiéndolos en sus disposiciones y previsiones con la misma concesión de derechos que evite las desigualdades, pues de no actuarse legislativamente de esta forma surgiría un tratamiento diferenciado a causa de una conducta arbitraria, o al menos no debidamente justificada, del poder legislativo.

En consecuencia, solo le resulta posible al legislador establecer para los ciudadanos un trato desigual cuando tenga que resolver situaciones diferenciadas fácticamente con mayor o suficiente intensidad que requieran para su solución, por su propio contenido, una decisión distinta.

A tal fin resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida y dejando, en definitiva, al legislador, con carácter general, la apreciación de situaciones dispares que resulte procedente diferenciar y tratar desigualmente, siempre

que su decisión no vaya contra los derechos y libertades protegidos en los artículos 53.1 y 9.3 de la Constitución, ni sea irrazonada.

En conclusión, a través de una reiterada doctrina, el alto tribunal ha declarado que las singularizaciones y las diferencias normativas que se produzcan deben cumplir tres condiciones para que se pueda considerar que las mismas se ajustan al principio de igualdad: en primer lugar, que el fin que se persigue resulte constitucionalmente válido, en segundo lugar, que exista coherencia entre ese fin y las medidas adoptadas por la norma, de forma que la delimitación de los grupos o categorías entre los que se establecen distinciones se articule en términos adecuados a dicha finalidad y, por último, que las medidas concretas o sus consecuencias jurídicas sean proporcionadas al fin que se persigue, como establece, por todas, la Sentencia 87/2009.

Una vez resumida la doctrina general sobre la igualdad que se deriva de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, se observa que, a la luz de estos argumentos, los recurrentes llegan a la conclusión de que la norma que ha motivado esta comparecencia no se ajusta a las condiciones descritas y afirman que se crean desigualdades carentes de justificación en la norma examinada.

En relación con esta premisa, procede acudir de nuevo a la autoridad del Tribunal Constitucional para profundizar en la configuración de aquellas diferencias de trato legislativo que, a juicio del supremo intérprete de la Constitución, resultarían compatibles con las exigencias del artículo 14.

En el Auto 113/1996, en referencia a un trato retributivo distinto hacia un mismo grupo de funcionarios, el Tribunal finaliza su argumentación con un planteamiento que resulta particularmente significativo para el problema al que se refiere la solicitud de recurso que se está examinando que, en definitiva, lleva a la propia libertad de opción del legislador, así como al imprescindible respeto a la capacidad de autoorganización que corresponde a la Administración Pública, sobre lo que se pronuncia en los siguientes términos:

«Desde la STC 7/1984, este Tribunal ha venido sosteniendo que la igualdad o desigualdad entre estructuras que son creación del Derecho, cuales son los cuerpos y hay que entender las situaciones funcionariales, de existir, es el resultado de la definición que aquel haga de ellas, esto es, de su configuración jurídica que puede quedar delimitada por la presencia de muy diversos factores.

La discriminación, de existir, únicamente devendrá de la aplicación por el legislador o la Administración de criterios de diferenciación no objetivos ni generales, disfrutando, además, de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de concretar o configurar organizativamente el status del personal a su servicio (SSTC 50/1986, 57/1990, 293/1993, 9/1995).»

Por las razones expresadas y con independencia de valoraciones subjetivas en las que, obviamente, no procede entrar en este momento, no podemos compartir el criterio del solicitante de recurso de que nos encontramos ante un tratamiento discriminatorio, que supone una violación del principio de igualdad.

En resumen, en palabras ya referidas del Tribunal Constitucional, estaríamos, en el supuesto examinado, ante un trato diferenciado que resuelve situaciones diferenciadas fácticamente «con mayor o suficiente intensidad». (STC 75/1983, FJ 2.)

Dicho de otra forma, se debe concluir que, de acuerdo con la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, el principio de igualdad ante la ley no impide que se valoren dos situaciones diferentes para regularlas de distinta forma, siempre que entre aquellas diferencias y esta distinción se dé una relación razonable que explique o justifique el trato desigual, por lo que no se observa que la norma cuya impugnación se pretende conculque el principio de igualdad que garantiza el artículo 14 del texto constitucional.

Tercero. Entiende la organización colegial que el decreto-ley cuya constitucionalidad cuestionan fue aprobado con manifiesta lesión de los derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva, porque la norma no fue consensuada ni acordada mediante negociación previa, impidiendo a los legítimos representantes de los empleados públicos de la comunidad manifestar su opinión.

Por ello, es preciso determinar si las disposiciones del Decreto-ley 1/2012, de 5 de enero, del Consell, de medidas urgentes para la reducción del déficit en la Comunitat Valenciana, que han motivado esta comparecencia, formarían parte del componente sustancial o material de la obligación de negociar, derivada del artículo 28.1 de la Constitución española, esto es, de las materias que forzosamente han de ser objeto de negociación entre las administraciones públicas y los representantes sindicales.

En este sentido, resulta esclarecedora la posición que mantiene el Tribunal Constitucional en la Sentencia 85/2001, de 26 de marzo, en la que, en referencia, precisamente, al ámbito y al alcance del derecho a la negociación colectiva, manifiesta que, al tratarse de un derecho de configuración legal, ni los sindicatos, ni las administraciones públicas concernidas son libres para ejercerlo de forma incondicionada, debiendo atenerse a los procedimientos y cauces establecidos por la anterior Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación del personal al servicio de las administraciones públicas, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas, modificada por la Ley 7/1990, de 19 de julio, pronunciándose en los siguientes términos:

«En relación con el derecho a la libertad sindical en la función pública, en su vertiente de derecho a la negociación colectiva, este Tribunal ha declarado en el fundamento 6 de la STC 80/2000, de 27 de marzo, que, "aunque en el ámbito funcional tengamos dicho (STC 57/1982, de 27 de julio, F 9) que, por las peculiaridades del derecho de sindicación de los funcionarios públicos (artículo 28.1 CE), no deriva del mismo, como consecuencia necesaria, la negociación colectiva, en la medida en que una ley (en este caso de la Ley 9/1987, modificada por la Ley 7/1990) establece el derecho de los Sindicatos a la negociación colectiva en ese ámbito, tal derecho se integra como contenido adicional del de libertad sindical, por el mismo mecanismo general de integración de aquel derecho en el contenido de este, bien que con la configuración que le dé la ley reguladora del derecho de negociación colectiva [art. 6.3.b) y c) LOLS], siendo en ese plano de la legalidad donde pueden establecerse las diferencias entre la negociación colectiva en el ámbito laboral y funcional y el derecho a ella de los Sindicatos, no así en el de la genérica integración del referido derecho en el contenido del de libertad sindical".

El hecho de que se trate de un derecho, esencialmente, de configuración legal implica, entre otras cosas, según se decía en la misma Sentencia, que los funcionarios y los sindicatos titulares del mismo, así como las administraciones públicas en las que éste se desarrolla, no son libres para ejercerlo de modo incondicionado, pues "la Ley 9/1987, modificada por la Ley 7/1990, no deja la configuración de la negociación colectiva a la plena libertad de los Sindicatos y de las Administraciones públicas concernidas, sino que establece por sí misma los órganos de negociación, el objeto de esta y las líneas generales del procedimiento".»

Y continúa afirmando el Tribunal Constitucional en la misma sentencia:

«La negociación colectiva, no sólo debe llevarse a cabo en relación a ciertas materias (artículo 32 LORAP: "serán objeto de negociación en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración pública las materias siguientes"), sino que, además, para lo que ahora interesa, debe efectuarse de acuerdo con las previsiones de la Ley 9/1987, particularmente en cuanto a los órganos a los que ésta atribuye la condición de cauce procedimental de articulación de dicha negociación ...

... Al margen de la posible interferencia de la negociación paralela en la negociación que discurre por los cauces establecidos en la Ley 9/1987, dado el carácter indisponible para los interlocutores de los órganos de negociación, un Sindicato no puede válidamente pretender obligar a la Administración a abrir un proceso negociador no previsto en la referida ley. Esa ley, como ocurre igualmente, en más de un extremo, con la negociación regulada en el Estatuto de los Trabajadores, no deja la configuración de la negociación colectiva a la plena libertad de sus agentes, sino que establece por sí misma, y para los efectos personales y jurídicos asignados, las instancias negociales, los ámbitos materiales y las líneas generales del procedimiento, de manera que los órganos en ella previstos (Mesas generales y sectoriales de negociación: artículos 30 y 31) articulan la negociación colectiva en la función pública (sin perjuicio, naturalmente, de la posible existencia de otras modalidades no contempladas legalmente y no formalizadas, y por ello en principio no obligatorias para las partes negociantes)». (STC 85/2001, FJ 5 y 6.)

Por ello, y con base en lo que se ha expuesto, esta Institución no considera que se produzca la vulneración de este principio constitucional.

Cuarto. Mantiene el compareciente que en las previsiones contenidas en la norma que se examina, se ha optado por la expropiación de unos derechos adquiridos por los funcionarios públicos.

Sobre este asunto, se debe recordar que el funcionario que ingresa en la función pública adquiere y detenta derechos subjetivos que la ley tiene que respetar, como son, por ejemplo, el derecho a la jubilación o a acceder a determinadas situaciones administrativas, sin que pueda esperar que los derechos inherentes a su situación estatutaria o, en su caso, los derechos pasivos queden congelados en los términos en los que se encontraban en el momento de su ingreso, o que se mantenga una situación de la que se venía disfrutando. Sobre este aspecto se ha pronunciado extensamente el Tribunal Constitucional, manifestando:

«El funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo, de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso, o que se mantenga la situación administrativa que se está disfrutando o bien, en fin, que el derecho a pensión, causado por el funcionario, no pueda ser incompatibilizado por ley, en orden a su disfrute por sus beneficiarios, en atención a razonables y justificadas circunstancias, porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcionarial (artículo 103.3 CE).

Por otro lado, no hay que olvidar que, por parte de cada funcionario, se ostenta el derecho a la jubilación y al disfrute (o a solicitarlo, en su caso), de las situaciones administrativas legalmente reconocidas, pero no el derecho, sino la expectativa frente al legislador a que la edad de jubilación o el catálogo de situaciones continúen inmodificadas por el legislador, en modo que permanecieran tal y como él las encontró al tiempo de su acceso a la Función Pública.

Consecuentemente con lo expuesto, si no existen tales derechos no puede reprocharse a las normas que se impugnan el efecto de su privación y por tanto habrá que concluir por rechazar la pretendida vulneración del artículo 33.3 de la Constitución. No hay privación de derechos; sólo alteración de su régimen en el ámbito de la potestad del legislador constitucionalmente permisible». (STC 99/1987, FJ 6.)

Y más adelante, en el mismo fundamento, respecto a los derechos adquiridos se añade lo siguiente:

«Cabe indicar que la eficacia y protección del derecho individual —nazca de una relación pública o de una privada— dependerá de su naturaleza y de su asunción más o menos plena por el sujeto, de su ingreso en el patrimonio del individuo.

Por eso se ha dicho que la doctrina —y la práctica— de la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos, integrados en el patrimonio del sujeto, y no los pendientes, futuros, condicionados y expectativas, según reiterada doctrina del Tribunal Supremo. Desde esa perspectiva se sostiene en el recurso que los derechos en cuestión pertenecen a la categoría de derechos adquiridos, inmunes a la retroactividad. Ya se ha dicho antes que no es esta la calificación que merecen y que, por ello, hay que reiterar la solución mantenida por la Sentencia de este Tribunal antes citada (108/1986, de 29 de julio), al decir que la invocación del principio de irretroactividad no puede presentarse como una defensa de una inadmisibles petrificación del ordenamiento jurídico —SSTC 27/1981, de 20 de julio; 6/1983, de 4 de febrero, entre otras—, y de ahí la prudencia que la doctrina del TC ha mostrado en la aplicación del referido principio, señalando que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del artículo 9.3 de la CE, cuando incide sobre "relaciones consagradas" y "afecta a situaciones agotadas", y que "lo que se prohíbe en el artículo 9.3 es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad" (STC 42/1986, de 10 de abril).»

Este es también el sentido en el que se viene manifestando el alto tribunal en relación con la posible infracción del derecho reconocido en el artículo 33 de la Constitución al analizar diversas cuestiones de inconstitucionalidad promovidas frente al Real Decreto-ley 8/2010 y la adaptación de la normativa de una comunidad autónoma a las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, establecidas en esa norma, al subrayar:

«Asimismo, se ha de rechazar que la regulación cuestionada haya afectado, en el sentido constitucional de la expresión, al derecho de propiedad, por haber anulado —según entiende el órgano judicial proponente— unos derechos económicos reconocidos por la Ley de presupuestos generales del Estado para 2010, teniendo un alcance expropiatorio. Ya se descartó en el ATC 179/2011 que el Real Decreto-ley 8/2010 haya producido una expropiación de derechos económicos de los empleados públicos que contravenga lo dispuesto en el artículo 33.3 CE, porque "la reducción de retribuciones impuesta por el artículo 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, mediante la modificación de los artículos 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010, lo es con efectos de 1 de junio de 2010 respecto de las retribuciones vigentes a 31 de mayo de 2010, esto es, afecta a derechos económicos aún no devengados por corresponder a mensualidades en las que aún no se ha prestado el servicio público y, en consecuencia, no se encuentran incorporados al patrimonio del funcionario, por lo que no cabe hablar de derechos adquiridos de los que los funcionarios hayan sido privados sin indemnización (artículo 33.3 CE), ni de una regulación que afecta retroactivamente a derechos ya nacidos. Por la misma razón... ha de descartarse que la reducción de retribuciones impuesta por el artículo 1 del Real Decreto-ley 8/2010 quiebre el principio de protección de la confianza legítima, en cuanto manifestación del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) [FJ 7.c)]». (ATC 35/2012, FJ 3.b.)

En lo que concierne a la imputación a la norma de la vulneración del artículo 35.1 de la Constitución, la Sentencia 108/1986, de 29 de julio, antes analizada se expresaba así:

«Tampoco vulneran los preceptos impugnados el artículo 35.1 de la Constitución, que reconoce a todos los españoles el "derecho al trabajo". [...] La aplicación de esa norma constitucional al ámbito de la función pública, que tiene una regulación específica en dichos artículos de la norma fundamental [...] no puede hacerse de forma automática. [...] porque las relaciones laborales a que se refiere y las que se rigen por un sistema estatutario son relaciones jurídicas desiguales a las que no se impone la aplicación del mismo tratamiento». (STC 108/1986, FJ 21.)

A estos efectos basta señalar que la diferencia de trato legislativo establecido entre el régimen jurídico de la función pública y el régimen laboral común, como reiteradamente ha manifestado el Tribunal Constitucional, no resulta arbitraria. Se trata de regímenes jurídicos distintos, aplicables a situaciones diferentes, es decir, uno estatutario y otro laboral, puesto que no son los mismos los derechos y deberes de uno y otro personal.

La igualdad de trato de funcionarios y trabajadores no se infiere de la Constitución, y de ello es prueba la distinta regulación y previsión constitucional, cuyo artículo 35.2 remite al Estatuto de los Trabajadores y el artículo 103.3 al Estatuto de los funcionarios. Si la distinción entre ambos regímenes es una opción constitucionalmente lícita, también lo será la diferencia en los elementos configuradores de los mismos (selección conforme a los principios constitucionales de acceso al empleo público, retribuciones, regulación del servicio activo o de las distintas situaciones administrativas o de las condiciones y jornadas de trabajo o de la carrera profesional, entre otras, por ejemplo), no justificándose, por tanto, desde el punto de vista de la Constitución, una imputación de desigualdad implícita a la relación de sujeción especial del personal con las administraciones públicas.

Por tanto, de la jurisprudencia examinada, puesta en relación con las medidas acordadas mediante el decreto-ley, cuya declaración de inconstitucionalidad se pretende, y con independencia del acierto o de la oportunidad de las mismas, no se puede concluir que tengan el carácter expropiatorio que las haría irreconciliables con los principios que consagra el artículo 33 o infrinjan el artículo 35 de la Constitución española.

Para finalizar, es necesario hacer mención a la frase del representante de la organización colegial compareciente que textualmente dice: «... unos recortes que infringen derechos constitucionales, no solo del citado artículo 14, sino también los contemplados en los artículos 35 al 38 de la CE como derecho fundamental a obtener un trabajo digno y debidamente remunerado, y el amparo a los derechos que nos pertenecen y que se nos deben respetar y reconocer como trabajadores, en este caso de la propia Administración».

En anteriores fundamentos de esta resolución se ha valorado la posible conculcación de los derechos garantizados en el artículo 35 y en el artículo 37 de la norma suprema pero, en palabras del solicitante de interposición de recurso, quedarían sin valorar dos preceptos constitucionales.

Es necesario recordar que el artículo 36 de la Constitución dispone: «La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos», y el 38: «Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación».

En este orden de cosas, no ha resultado posible establecer un nexo lógico de unión entre las disposiciones contenidas en la norma examinada y los preceptos constitucionales citados.

II

Una representación de un sindicato de médicos de asistencia pública, consideró que el artículo 11 del Decreto-ley 1/2012 conculca el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, pues supone la vulneración de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, así como el derecho a la negociación colectiva, establecidos en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Se acordó no interponer el recurso solicitado en razón de la fundamentación siguiente:

Fundamentos de la resolución

Primero. Alude la organización sindical compareciente a que la norma cuestionada regula una materia reservada al Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a, que establece:

«149.1 El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

18.^a Las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas»...

Sin embargo, el artículo 11 de la norma cuestionada, bajo el título «Carrera profesional y desarrollo profesional» regula, dentro de las retribuciones de determinado personal de las instituciones sanitarias, únicamente un complemento retributivo, lo que de ninguna manera puede considerarse una modificación del régimen estatutario de estos funcionarios.

Por otra parte, la naturaleza de dicho concepto salarial viene definida en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, al establecer en el artículo 22.3 que las retribuciones complementarias son las que retribuyen, entre otros factores, la carrera profesional o el desempeño alcanzado por el funcionario y, a diferencia de las retribuciones básicas que se fijan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, su cuantía y estructura se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración Pública atendiendo, por este concepto, a la progresión alcanzada dentro del sistema de carrera profesional.

A su vez, como ley especial para este colectivo de funcionarios, la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, fija en su artículo 43 para las retribuciones complementarias y, dentro de ellas, el complemento de carrera, la determinación de sus conceptos, cuantías y los criterios para su atribución, en el ámbito de competencia de cada servicio de salud.

En esta línea, el Tribunal Constitucional, al analizar el alcance de la autonomía financiera de las comunidades autónomas, a la hora de determinar las retribuciones del personal a su servicio, ha señalado que esta autonomía:

«... aparece sometida a ciertos límites materiales que no son incompatibles con el reconocimiento de la realidad constitucional de las haciendas autonómicas..., entre los que se encuentran los derivados de la solidaridad entre todos los españoles y de la necesaria coordinación con la Hacienda del Estado, expresamente establecidos en el artículo 156.1 de la Constitución.

El primero de ellos no justifica, sin embargo, la adopción por el Estado de una medida unilateral con fuerza normativa general, que incida en la delimitación de las competencias autonómicas en materia presupuestaria, si bien cada comunidad autónoma está obligada a velar por la realización interna del principio de solidaridad de acuerdo con el artículo 2.2 de la LOFCA.

El segundo, en cambio, implica, como se deduce del apartado 1.b), de este artículo, que la actividad financiera de las comunidades se someta a las exigencias de la política económica general

de carácter presupuestario dirigida a garantizar el equilibrio económico mediante las oportunas medidas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa.

Pero esta cláusula general no permite la adopción de cualquier medida limitativa de la autonomía financiera de las comunidades autónomas sino, en todo caso, de aquellas medidas que tengan una relación directa con los mencionados objetivos de política económica dirigidos a la consecución y mantenimiento de la estabilidad y el equilibrio económico (STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11).»

Por ello, parece posible descartar que la regulación sobre complementos retributivos efectuada en la norma autonómica sea una competencia exclusiva del Estado, y que la comunidad autónoma no pueda decidir sobre ella.

Segundo. La organización sindical compareciente estima que la norma cuestionada, como antes se ha indicado, vulnera la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

En este orden de cosas, debe manifestarse que el legislador dispone de una total autonomía de la voluntad para plasmar sus deseos en la ley y su límite es la Constitución, parámetro único a través del cual el Tribunal Constitucional puede enjuiciar la legitimidad del ejercicio de la función legislativa. Ningún otro límite es admisible y cualquiera que viniese impuesto por una ley podría ser obviado por el simple procedimiento de derogar la norma que lo contenga mediante otra posterior.

Este razonamiento es el que explica que cualquier alegación destinada a fundamentar la inconstitucionalidad de una ley debe basarse en la infracción de un precepto constitucional y no, como ocurre en el presente caso, en la supuesta conculcación del Estatuto Básico del Empleado Público, puesto que la ley no infringe la ley: la modifica o la deroga; y su medida de legitimidad no es nunca otra ley, sino la Constitución, y la misión del Tribunal Constitucional se circunscribe, en lo que aquí interesa, a supervisar el respeto del legislador a la Constitución, en el ejercicio de su función legislativa.

En estos términos, no ofrece el compareciente otra argumentación que fundamente la supuesta infracción normativa y esta, además, viene referida, no a la Constitución sino, como ha quedado dicho, a otras leyes, parámetro de comparación que no resulta viable en esta vía de recurso.

En todo caso, como se adelantó, no se aprecia en qué medida la disposición impugnada no tiene cabida en las previsiones contenidas en el artículo 43.2 de la Ley del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, en cuanto que este precepto deja la determinación de los conceptos, cuantías y criterios para la atribución de las retribuciones complementarias, al ámbito de cada servicio de salud, a la vez que establece con la suficiente amplitud su naturaleza; pueden ser fijas o variables y, su finalidad, dirigirse a retribuir la función desempeñada, la categoría, la dedicación, la actividad o la productividad, entre otros factores.

La misma carencia puede predicarse de la pretendida infracción de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la ausencia de negociación, puesto que no se vincula a una vulneración de preceptos constitucionales.

Sin embargo, es preciso determinar si las disposiciones del Decreto-ley 1/2012, de 5 de enero, del Consell, de medidas urgentes para la reducción del déficit en la Comunitat Valenciana, que han motivado esta comparecencia, formarían parte del componente sustancial o material de la obligación de negociar, derivada del artículo 28.1 de la Constitución española, esto es, de las materias que forzosamente han de ser objeto de negociación entre las administraciones públicas y los representantes sindicales.

En este sentido, resulta esclarecedora la posición que mantiene el Tribunal Constitucional en la Sentencia 85/2001, de 26 de marzo, en la que, en referencia, precisamente, al ámbito y al alcance del derecho a la negociación colectiva, manifiesta que, al tratarse de un derecho de configuración legal, ni los sindicatos, ni las administraciones públicas concernidas son libres para ejercerlo de forma incondicionada, debiendo atenerse a los procedimientos y cauces establecidos por la anterior Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación del personal al servicio de las administraciones públicas, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas, modificada por la Ley 7/1990, de 19 de julio, pronunciándose en los siguientes términos:

«En relación con el derecho a la libertad sindical en la función pública, en su vertiente de derecho a la negociación colectiva, este Tribunal ha declarado en el fundamento 6 de la STC 80/2000, de 27 de marzo, que, "aunque en el ámbito funcional tengamos dicho (STC 57/1982, de 27 de julio, F 9) que, por las peculiaridades del derecho de sindicación de los funcionarios públicos (artículo 28.1 CE), no deriva del mismo, como consecuencia necesaria, la negociación colectiva, en la medida en que una ley (en este caso de la Ley 9/1987, modificada por la Ley 7/1990) establece

el derecho de los Sindicatos a la negociación colectiva en ese ámbito, tal derecho se integra como contenido adicional del de libertad sindical, por el mismo mecanismo general de integración de aquel derecho en el contenido de éste, bien que con la configuración que le dé la ley reguladora del derecho de negociación colectiva [art. 6.3 b) y c) LOLS], siendo en ese plano de la legalidad donde pueden establecerse las diferencias entre la negociación colectiva en el ámbito laboral y funcional y el derecho a ella de los Sindicatos, no así en el de la genérica integración del referido derecho en el contenido del de libertad sindical”.

El hecho de que se trate de un derecho, esencialmente, de configuración legal implica, entre otras cosas, según se decía en la misma sentencia, que los funcionarios y los sindicatos titulares del mismo, así como las administraciones públicas en las que este se desarrolla, no son libres para ejercerlo de modo incondicionado, pues “la Ley 9/1987, modificada por la Ley 7/1990, no deja la configuración de la negociación colectiva a la plena libertad de los Sindicatos y de las administraciones públicas concernidas, sino que establece por sí misma los órganos de negociación, el objeto de esta y las líneas generales del procedimiento”.

Y continúa afirmando el Tribunal Constitucional en la misma sentencia:

«La negociación colectiva, no sólo debe llevarse a cabo en relación a ciertas materias (artículo 32 LORAP: “Serán objeto de negociación en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública las materias siguientes...”), sino que, además, para lo que ahora interesa, debe efectuarse de acuerdo con las previsiones de la Ley 9/1987, particularmente en cuanto a los órganos a los que ésta atribuye la condición de cauce procedimental de articulación de dicha negociación...

... Al margen de la posible interferencia de la negociación paralela en la negociación que discurre por los cauces establecidos en la Ley 9/1987, dado el carácter indisponible para los interlocutores de los órganos de negociación, un Sindicato no puede válidamente pretender obligar a la Administración a abrir un proceso negociador no previsto en la referida ley. Esa ley, como ocurre igualmente, en más de un extremo, con la negociación regulada en el Estatuto de los Trabajadores, no deja la configuración de la negociación colectiva a la plena libertad de sus agentes, sino que establece por sí misma, y para los efectos personales y jurídicos asignados, las instancias negociales, los ámbitos materiales y las líneas generales del procedimiento, de manera que los órganos en ella previstos (Mesas generales y sectoriales de negociación: artículos 30 y 31) articulan la negociación colectiva en la función pública (sin perjuicio, naturalmente, de la posible existencia de otras modalidades no contempladas legalmente y no formalizadas, y por ello en principio no obligatorias para las partes negociantes)». (STC 85/2001, FJ 5 y 6.)

Por ello, y con base en lo que se ha expuesto, esta Institución no considera que se produzca la vulneración de este principio constitucional.

Tercero. Por último, el sindicato profesional considera que en la medida contenida en la norma se ha optado por la expropiación de unos derechos adquiridos por los funcionarios públicos. Sobre este asunto, se debe recordar que el funcionario que ingresa en la función pública adquiere y detenta derechos subjetivos que la ley tiene que respetar, como son, por ejemplo, el derecho a la jubilación o a acceder a determinadas situaciones administrativas, sin que pueda esperar que los derechos inherentes a su situación estatutaria o, en su caso, los derechos pasivos queden congelados en los términos en los que se encontraban en el momento de su ingreso, o que se mantenga una situación de la que se venía disfrutando. Sobre este aspecto se ha pronunciado extensamente el Tribunal Constitucional, manifestando:

«El funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo, de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso, o que se mantenga la situación administrativa que se está disfrutando o bien, en fin, que el derecho a pensión, causado por el funcionario, no pueda ser incompatibilizado por ley, en orden a su disfrute por sus beneficiarios, en atención a razonables y justificadas circunstancias, porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcional (artículo 103.3 CE).

Por otro lado, no hay que olvidar que, por parte de cada funcionario, se ostenta el derecho a la jubilación y al disfrute (o a solicitarlo, en su caso), de las situaciones administrativas legalmente reconocidas, pero no el derecho, sino la expectativa frente al legislador a que la edad de jubilación o el catálogo de situaciones continúen inmodificadas por el legislador, en modo que permanecieran tal y como él las encontró al tiempo de su acceso a la Función Pública.

Consecuentemente con lo expuesto, si no existen tales derechos no puede reprocharse a las normas que se impugnan el efecto de su privación y por tanto habrá que concluir por rechazar la pretendida vulneración del artículo 33.3 de la Constitución. No hay privación de derechos; sólo alteración de su régimen en el ámbito de la potestad del legislador constitucionalmente permisible». (STC 99/1987, FJ 6.)

A este respecto, aun cuando en la solicitud se vincule la reducción de la cuantía del complemento a la vulneración de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos y a la invasión de competencias propias del Estado, también en materia de negociación colectiva, la finalidad declarada de la norma conforme a su preámbulo y artículo primero, se dirige a la reducción del déficit público durante los ejercicios 2012 y 2013, con carácter complementario o adicional a las medidas adoptadas por el Gobierno de la Nación en el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, lo que justificaría dentro del marco competencial de la comunidad, ajustes adicionales que se caracterizan por su naturaleza excepcional y vigencia temporal limitada.

Y a ello también responde el rango normativo de la norma cuestionada que se enmarca, como hecho habilitante de extraordinaria y urgente necesidad de su inmediata aplicación para dotar a las medidas adoptadas de eficacia en la reducción del gasto público y, en consecuencia, del alto nivel de déficit de la comunidad autónoma, presupuestos muy presentes en el momento económico actual siendo «competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma por vía de decreto-ley». (STC 29/1982, FJ 3.)

5.2 Solicitudes de interposición de recursos de amparo

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

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

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

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

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

F. ACTIVIDAD DE REPRESENTACIÓN INSTITUCIONAL

ÍNDICE

	Página
1. ACTIVIDAD PARLAMENTARIA.....	499
2. RELACIONES CON LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS	499
3. REUNIONES DE TRABAJO CON AUTORIDADES, CIUDADANOS Y.....	500
3.1 REUNIONES	501
3.2 VISITAS A CENTROS.....	505
4. ENCUENTROS Y ACTOS OFICIALES	508
5. ACTIVIDADES DE COLABORACIÓN, DIFUSIÓN Y DIVULGACIÓN	510
5.1 COLABORACIÓN INSTITUCIONAL	510
5.2 DIFUSIÓN Y DIVULGACIÓN INSTITUCIONAL	511
5.3 VISITAS CULTURALES A LA INSTITUCIÓN	513
6. ACTIVIDAD INTERNACIONAL	514
6.1 ENCUENTROS BILATERALES Y COLABORACIÓN INTERNACIONAL	514
6.2 REUNIONES INTERNACIONALES	515
6.3 VISITAS Y ENCUENTROS OFICIALES	516
7. CONVENIOS.....	517
DOCUMENTOS.....	517
I. SEXTA REUNIÓN DE LA ASOCIACIÓN DE OMBUDSMAN DEL MEDITERRÁNEO (AOM).....	517
Resolution by members of the AOM concerning the situation in Syria.....	518
Resolution of the 6 th AOM Meeting.....	518
II. XXVII JORNADAS DE COORDINACIÓN DE DEFENSORES DEL PUEBLO	518
Conclusiones del Taller I: «Tratamiento penal, procesal y penitenciario del enfermo mental». (Madrid, 9 de febrero de 2012.).....	518
Reflexiones y conclusiones del Taller II: «Tratamientos involuntarios en el ámbito de la Salud Mental». (Sevilla, 15 de marzo de 2012.).....	520
Conclusiones y recomendaciones finales del Taller III: «Enfermedad mental y colectivos especiales de jóvenes y mayores». (Vitoria, 23 de marzo de 2012.).....	524

1. ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

— El 25 de enero se hizo entrega del informe relativo a «Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo». El estudio monográfico aborda los conflictos que reflejan las quejas presentadas ante la Institución, expone las actuaciones realizadas en esta materia y presenta 20 recomendaciones para que los poderes públicos las tomen en consideración a la hora de buscar soluciones a un problema cuya última consecuencia es la pobreza y la exclusión social.

— El 8 de febrero de 2012 tuvo lugar la comparecencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) ante el Pleno del Senado para presentar el informe anual de actividad correspondiente al ejercicio 2010 (DS Senado, Pleno, X Legis., núm. 4, 2012). Palacio del Senado.

— El 12 de marzo se hizo entrega del informe monográfico sobre «La realidad catastral en España: perspectiva del Defensor del Pueblo».

— El 28 de marzo de 2012, la Defensora del Pueblo (e. f.), acompañada del Adjunto Segundo, hizo entrega a los presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado del informe anual sobre la actividad institucional realizada durante el año 2011.

— El 18 de julio fue elegida Soledad Becerril Bustamante para el cargo de Defensora del Pueblo, por el Congreso de los Diputados y el Senado, acreditado por los presidentes de ambas Cámaras, (BOE núm. 174, de 21 de julio de 2012). La toma de posesión tuvo lugar en el Palacio del Congreso de los Diputados, el 23 de julio.

Asimismo, por Resolución de 24 de julio de 2012 del Defensor del Pueblo, se nombra Adjunto Primero de la Defensora del Pueblo a Francisco Miguel Fernández Marugán, y como Adjunta Segunda a Concepció Ferrer i Casals, habiendo otorgado la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo la preceptiva conformidad previa (BOE núm. 178, de 26 de julio 2012). La toma de posesión de los Adjuntos tuvo lugar en el Congreso de los Diputados el 26 de julio.

— El 18 de septiembre se hizo entrega del informe relativo a «La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles».

— El 6 de noviembre compareció la Defensora del Pueblo, en el Palacio del Senado, ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, para presentar el informe de la Institución correspondiente al año 2011. También presentó un avance de los datos correspondientes a 2012 y recordó las principales recomendaciones incluidas en el informe «Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones del Defensor del Pueblo».

La posterior presentación del mismo ante el Pleno del Congreso de los Diputados tuvo lugar el 29 de noviembre, y ante el Pleno del Senado el día 19 de diciembre.

— El día 18 de diciembre se celebró en la sede de la Institución una reunión con representantes de la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo. La Comisión, encabezada por su presidente, Miguel Ángel Cortés, fue recibida por la Defensora del Pueblo, sus Adjuntos y los Técnicos Jefes de Área del Defensor del Pueblo.

2. RELACIONES CON LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS

Se relacionan en este apartado los principales encuentros y reuniones mantenidos a lo largo de 2012 con los comisionados parlamentarios de las diferentes comunidades autónomas. Esta relación incluye solo las actividades más relevantes celebradas con el objetivo de perfeccionar la coordinación interinstitucional y las relaciones de colaboración.

— Visita de cortesía del nuevo Diputado del Común de Canarias, Jerónimo Saavedra Acevedo. Recibido por la Defensora del Pueblo (e. f.). Sede de la Institución, 16 de enero.

La Defensora del Pueblo (e. f.), se reunió con sus homólogos autonómicos para despedir al ex Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, José Manuel Martínez Cenzano, y al ex Diputado del Común de Canarias, Manuel Alcaide. Centro Riojano de Madrid, 3 de febrero.

— Celebración del Taller «Tratamiento penal, procesal y penitenciario del enfermo mental», organizado por la Institución del Defensor del Pueblo de España, coordinado por el área de Seguridad y Justicia, con la asistencia de participantes de todas las defensorías autonómicas. Sede de la Institución, 9 de febrero.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) y del Adjunto Segundo a la toma de posesión del Procurador del Común, Javier Amoedo, en su segundo mandato, ante la presidenta de las Cortes de Castilla y León, Josefa García y el Delegado del Gobierno en esa Comunidad Autónoma, Ramiro Ruiz Medrano. Asistieron, además, los defensores autonómicos de Cataluña, Navarra, Cantabria, Asturias, Galicia y Valencia. Cortes de Castilla y León. Valladolid, 10 de abril.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) y del Adjunto Segundo a la conferencia pronunciada por el Diputado del Común de Canarias, Jerónimo Saavedra, en la Casa de Canarias. Casa de Canarias en Madrid, 22 de mayo.

— XXVII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo. Desarrolladas en torno a tres mesas redondas, que daban título a los tres talleres que se celebraron anteriormente: «Tratamiento penal, procesal y penitenciario del enfermo mental» (Madrid, 9 de febrero), «Tratamientos involuntarios en el ámbito de la salud mental» (Sevilla, 15 de marzo), y «Personas con enfermedad mental y colectivos especiales de jóvenes y mayores» (Vitoria, 23 de marzo). El tema central de las Jornadas versó sobre la «Protección de las personas con enfermedad mental».

Las Jornadas fueron organizadas por el Justicia de Aragón. Asistieron la Defensora del Pueblo (e. f.), el Adjunto Segundo, así como técnicos de las áreas de Seguridad y Justicia, y de Sanidad y Política Social. Hotel Hiberus, Zaragoza, 19 y 20 de junio.

— La Defensora del Pueblo, Soledad Becerril, se reunió con el Ararteko, Íñigo Lamarca, iniciando con esta visita una ronda de encuentros con los Defensores del Pueblo autonómicos, para estrechar lazos de colaboración. En la reunión también participaron los Adjuntos. Sede de la Institución, 5 de septiembre.

— Reunión con el Defensor del Pueblo Andaluz, José Chamizo de la Rubia. Sevilla, 7 de septiembre.

— Reuniones con el Síndic de Greuges de Catalunya, Rafael Ribó y Massó. Sede de la Institución, 19 de septiembre y 21 de noviembre.

— Reuniones con el Defensor del Pueblo Andaluz, José Chamizo de la Rubia, y su Adjunto, Luis Pizarro. Sede de la Institución, los días 1 de octubre y 20 de noviembre.

— Reunión de la Defensora del Pueblo con el Defensor del Pueblo de la Región de Murcia, José Pablo Ruiz Abellán, y con su Secretario General, Joaquín Rocamora. Sede de la Institución, 20 de noviembre.

— Reunión de la Defensora del Pueblo y sus Adjuntos con los Defensores Autonómicos, para planificar la elaboración de un informe conjunto sobre el estado de las urgencias hospitalarias en España.

Al encuentro asistieron el Procurador del Común, Javier Amoedo; el Síndic de Agravios de la Comunitat Valenciana, José Cholbi; la Procuradora General del Principado de Asturias, María Antonia Fernández Felgueroso; el Defensor del Pueblo de Navarra, Javier Enériz; el Ararteko, Íñigo Lamarca; el Defensor del Pueblo Andaluz, José Chamizo; el Síndic de Greuges de Catalunya, Rafael Ribó; el Diputado del Común, Jerónimo Saavedra; el Justicia de Aragón, Fernando García Vicente, y el Valedor do Pobo en funciones, José Julio Fernández. Sede de la Institución, 3 de diciembre.

— Asistencia del Adjunto Primero a la Jornada de trabajo sobre «Las medidas para la protección eficaz del derecho constitucional a la vivienda en un entorno de crisis económica», organizado por la Procuradora General del Principado de Asturias. Sede de la Procuraduría General, Oviedo, 14 de diciembre.

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

En este apartado se da cuenta de los principales encuentros de trabajo en los que se abordaron problemas sociales y ciudadanos de más amplia repercusión, y que son producto, en la mayoría de los casos, de las peticiones y quejas recibidas en la Institución a lo largo del año. La mayoría de las reuniones aquí relacionadas tuvieron lugar en la propia sede del Defensor del Pueblo y se incluyen tanto las mantenidas con los representantes de la Administración, como las que tuvieron lugar con representantes

sociales y grupos de ciudadanos que trasladaron directamente a los responsables de la Institución y a su personal sus principales preocupaciones.

3.1 Reuniones

— Visita de la asesora del Gobierno Vasco en materia de reconocimiento y atención a víctimas de abusos policiales, Manuela Carmena. Recibida por la Defensora del Pueblo (e. f.). Sede de la Institución, 19 de enero.

— Visita de miembros de la Plataforma de Afectados por la Causa de los Niños Robados (Mar Soriano, portavoz, y Fernando Magán, abogado). A lo largo del encuentro, la Plataforma trasladó a la Defensora del Pueblo (e. f.) la necesidad de que se continúe impulsando la investigación del robo y tráfico de bebés. La Defensora del Pueblo (e. f.) mostró su apoyo a los afectados y se comprometió a proseguir las investigaciones ya iniciadas. Sede de la Institución, 23 de enero.

— Reunión con el Decano del Colegio de Abogados de Terrassa, Miguel Samper, acompañado del director de los servicios jurídicos del Consejo General de la Abogacía Española, Lucas Blanque, y del director de comunicación del Consejo General de la Abogacía Española, Francisco Muro de Iscar.

Durante la reunión, se le expuso a la Defensora del Pueblo (e. f.) el proyecto iniciado por ese Colegio de Abogados en colaboración con el Ayuntamiento de Terrassa para ayudar a las personas que no pueden hacer frente a sus hipotecas. El decano de Terrassa felicitó a la Defensora por la publicación del informe «Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo», y explicó el funcionamiento de la primera oficina de intermediación hipotecaria. Sede de la Institución, 1 de febrero.

— Reunión con el Secretario de Estado de Seguridad, Ignacio Ulloa Rubio, el Director General de la Policía, Ignacio Cosidó Gutiérrez, el Comisario General de Extranjería y Fronteras, Emilio Baos y la Directora de Gabinete del Secretario de Estado, Concepción Figuerola Santos. Sede de la Institución, 2 de febrero.

— Entrevista con una delegación de la Secretaría Nacional del Migrante de la República del Ecuador: Estefani Cecilia Santos Castañeda, Asesor Ministerial; Ana María Carbo Céspedes, Asesor Ministerial; Ana Elizabeth Miranda Romero, Directora de Comunicación, y Sandra Jacqueline Montenegro Arellano, Directora de Apoyo y Protección a Ecuatorianos en el Exterior para felicitar a la Institución por el informe «Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo». Sede de la Institución, 6 de febrero.

— Reunión de la Defensora del Pueblo (e. f.) con representantes de la Confederación Española de Agrupaciones Familiares y Personas con Enfermedad Mental, a la que asistieron su presidente, José María Sánchez Monge, y otros responsables de esa organización. A lo largo del encuentro se trataron varios asuntos relacionados con los derechos de las personas con enfermedad mental. Sede de la Institución, 15 de febrero.

— Visita del Presidente del Consejo General del Notariado, Manuel López Pardiñas, acompañado de su jefe de gabinete. En la reunión se analizaron, entre otros temas, las conclusiones y recomendaciones del último informe monográfico publicado por la Institución sobre «Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo». Sede de la Institución, 16 de febrero.

— Reunión con una delegación de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, encabezada por Enrique Vallejo Montenegro. Se trataron, entre otros asuntos, las conclusiones y recomendaciones del último informe monográfico publicado por la Institución sobre «Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo». Sede de la Institución, 16 de febrero.

— Reunión con los representantes de la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales, José Manuel Ramírez Navarro, Luis Barriga Martín y Gustavo García Herrero. Sede de la Institución, 21 de febrero.

— Reunión en la oficina del Defensor del Pueblo, convocada por la Federación de Asociaciones de Mujeres Gitanas KAMIRA, para analizar el informe «Segregación escolar del alumnado gitano en España». Al encuentro con varios técnicos de la Institución acudieron representantes de varias organizaciones. Sede de la Institución, 23 de febrero.

— Reunión del Adjunto Segundo con dos responsables de la entidad Consultoría Social y Educativa. Sede de la Institución, 27 de marzo.

— Entrevista de la Defensora del Pueblo (e. f.) con María del Rosario García Mariscal y Magdalena Suárez Ojeda, de la Asociación European «Women Lawyers Association, EWLA». Sede de la Institución, 11 de abril.

— Visita de los padres de Mikel Uriarte, víctima de un accidente en el puente colgante de Bilbao. Recibidos por la Defensora del Pueblo (e. f.), su Jefa de Gabinete y el Jefe Técnico del Área de Seguridad y Justicia. Sede de la Institución, 11 de abril.

— Reunión de la Defensora del Pueblo (e. f.) y el Adjunto Segundo con la Directora de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Cristina Fraile. La Directora vino acompañada del Director Adjunto, Jaime Hermida, y de la Jefa de Área, Eva Mendoza, para hacer seguimiento a los trabajos de colaboración entre ambas oficinas. Sede de la Institución, 18 de abril.

— Reunión con dos delegaciones de UGT y CCOO, encabezadas por los secretarios generales de esos sindicatos, Cándido Méndez e Ignacio Fernández Toxo, que presentaron un escrito solicitando la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Sede de la Institución, 24 de abril.

— Reunión con la Secretaria General de Inmigración y Emigración, Marina del Corral Téllez, acompañada de su directora de Gabinete, para abordar temas de mutua colaboración. Sede de la Institución, 25 de abril.

— Reunión con representantes de la Asociación Clásicas y Modernas, Margarita Borja, y de la Asociación de Mujeres en las Artes Visuales, Rocío de la Villa, que hicieron entrega de las conclusiones de la jornada «La igualdad en la educación y en la cultura: proceso y diálogo», celebrada en Alicante el día 10 de mayo. También solicitaron que se continúe controlando el cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Sede de la Institución, 22 de mayo.

— Entrevista de la Defensora del Pueblo (e. f.) con Ramona Garrido, viuda de empresario asesinado por ETA, y Miguel Ángel Rodríguez, para presentar a la Defensora del Pueblo (e. f.) un informe dirigido al Ministerio de Justicia sobre Crímenes contra la Humanidad. Sede de la Institución, 23 de mayo.

— Reunión del Adjunto Segundo con representantes de la Asociación IBERCOPIAudiovisual (IBAU) sobre la normativa vigente en materia de propiedad intelectual. Sede de la Institución, 23 de mayo.

— Reuniones de la Defensora del Pueblo (e. f.) con Fernando Zunzunegui, para el seguimiento de los trabajos de informe monográfico. Sede de la Institución, 28 de mayo, 29 de octubre y 27 de diciembre.

— Entrega a la Defensora del Pueblo (e. f.) por la directora de «Women's Link Worldwide, Viviana Waisman», y por la consultora y experta en migraciones, Helena Maleno, del informe sobre «Mujeres en los centros de internamiento de extranjeros: realidades entre rejas». Dicho informe ha sido presentado en el mismo día y en la sede del Defensor del Pueblo a la sociedad civil y a los medios de comunicación. Sede de la Institución, 29 de mayo.

— Reunión con miembros de la Asociación Madrileña de la Empresa Familiar (AMEF), encabezada por su Presidente, Carlos García de Lucas y su Director, Antonio Barderas Nieto. Los miembros de AMEF mostraron su preocupación por las subidas impositivas que se están realizando y, en concreto, por una reactivación del Impuesto sobre el Patrimonio. Recibidos por la Defensora del Pueblo (e. f.). Sede de la Institución, 26 de junio.

— Reunión del Adjunto Segundo con representantes del Sector Apícola de la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG), en relación con los perjuicios que causan al medio ambiente y a los insectos polinizadores los pertinentes neurotóxicos autorizados. Sede de la Institución, 27 de junio.

— Visita del presidente de la Asociación Nacional de Desempleados (ADESORG), José Luis Fernández Fernández, para exponer la situación de los desempleados, que están al término de las prestaciones, sin ayuda y comentar la huelga de hambre realizada a las puertas del Congreso de los Diputados. Recibido por la Defensora del Pueblo (e. f.). Sede de la Institución, 28 de junio.

— Entrevista con los Magistrados, Ángel Luis Ortiz y José María de Tomás. Recibidos por la Defensora del Pueblo (e. f.). Sede de la Institución, 4 de julio.

— Entrevista de la Defensora del Pueblo con Gaspar Llamazares, diputado del Grupo Parlamentario Izquierda Plural, que planteaba la interposición de un recurso de inconstitucionalidad. Sede de la Institución, 25 de julio.

— Entrevista de la Defensora del Pueblo con el Director General de la Policía, Ignacio Cosidó. Sede de la Institución, 31 de julio.

— Entrevista de la Defensora del Pueblo con el Fiscal General del Estado, Eduardo Torres-Dulce. Sede de la Institución, 1 de agosto.

— Entrevista con la Directora General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo, Sonia Ramos Piñeiro. Recibida por la Defensora del Pueblo. Sede de la Institución, 2 de agosto.

— Entrevista de la Defensora del Pueblo con la Presidenta de la Asociación Víctimas del Terrorismo, Ángeles Pedraza, y con Miguel Folguera, Consejero. Sede de la Institución, 27 de agosto.

— Visita del Presidente de la Asociación Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado Víctimas del Terrorismo, Francisco Zaragoza Lluch, y Eduardo Izquierdo Marfil, Vicepresidente. Recibidos por la Defensora del Pueblo. Sede de la Institución, 28 de agosto.

— La Defensora del Pueblo, Soledad Becerril, recibió al Director General de «Save the Children», Alberto Soteres, y a la responsable de Incidencia Política y Campañas de esta asociación, Yolanda Román. Los representantes de «Save the Children» le presentaron a la Defensora las actuaciones más recientes de su asociación. Sede de la Institución, 4 de septiembre.

— Visita del Secretario General de ANDALUCÍA ACOGE, Mikel Araguás, y el Coordinador del Equipo Jurídico. Recibidos por la Defensora del Pueblo y el Adjunto Primero. Sede de la Institución, 4 de septiembre.

— Entrevista con la Representante de ACNUR en España, Maricela Daniel, acompañada por Marta García, Oficial de Protección y Responsable de la Unidad de Protección de la Delegación de ACNUR y por Eva Menéndez, Oficial de Protección. Recibidas por la Defensora del Pueblo. Sede de la Institución, 5 de septiembre.

— Entrevista de la Defensora del Pueblo con la Delegada del Gobierno en la Comunidad de Madrid, Cristina Cifuentes. Sede de la Institución, 6 de septiembre.

— Visita del Presidente de la Asociación Dignidad y Justicia, Daniel Portero. Recibidos por la Defensora del Pueblo y el Adjunto Primero. Sede de la Institución, 11 de septiembre.

— Entrevista con el Presidente del Consejo General del Notariado, Manuel López Padiñas. Recibidos por la Defensora del Pueblo. Sede de la Institución, 12 de septiembre.

— Visita de la Directora General de Política Interior, Cristina Díaz Márquez. Recibida por la Defensora del Pueblo y el Adjunto Primero. Sede de la Institución, 12 de septiembre.

— Entrevista con la Presidenta de la Asociación 11-M, Pilar Manjón, y con el Vicepresidente, Jesús Abril. Recibidos por la Defensora del Pueblo. Sede de la Institución, 13 de septiembre.

— Entrevista de la Defensora del Pueblo con la Parlamentaria de la Unión Europea, Miembro de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, Teresa Jiménez Becerril. Sede de la Institución, 14 de septiembre.

— Reunión con el Secretario General de Cáritas, Sebastián Mora Rosado, y la Directora de Comunicaciones, M.^a Luisa Salazar. Recibidos por la Defensora del Pueblo y el Adjunto Primero. Sede de la Institución, 17 de septiembre.

— Entrevista de la Defensora del Pueblo con el Defensor del Ciudadano de Málaga, Francisco Gutiérrez Rodríguez. Sede de la Institución, 19 de septiembre.

— Entrevista de la Defensora del Pueblo con Ramón Rekalde. Sede de la Institución, 19 de septiembre.

— Visita del Defensor del Ciudadano de Granada, Manuel Martín García. Recibida por la Defensora del Pueblo. Sede de la Institución, 19 de septiembre.

— Reunión con la Presidenta de la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo, Mercedes Ruiz-Giménez, para tratar el tema del impago de subvenciones ya concedidas. Recibida por el Adjunto Primero. Sede de la Institución, 19 de septiembre.

— Reunión con miembros de la Federación Andaluza de Empresas de Formación (Cecap), encabezados por el Presidente de Cecap Andalucía-Facep, Juan Antonio Ocaña Doblas. Recibido por el Jefe del Gabinete del Adjunto Primero. Sede de la Institución, 19 de septiembre.

— Entrevista con la Presidenta de la Asociación de Afectados por la Ampliación del Aeropuerto de Gran Canaria, Margarita Alonso Ramírez, acompañada del Diputado del Común Jerónimo Saavedra. Recibidos por la Defensora del Pueblo y el Adjunto Primero. Sede de la Institución, 20 de septiembre.

— Entrevista con el Alcalde de Santander y Presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias, Íñigo de la Serna, y Trinidad Yera, Directora General de Políticas Locales de la FEMP. Recibidos por la Defensora del Pueblo. Sede de la Institución, 25 de septiembre.

— Reunión de la Defensora del Pueblo con la Presidenta de la Confederación Estatal de Personas Sordas (CNSE) y de su Fundación, Concepción M.^a Díaz y con los integrantes de la mesa presidencial del

acto del libro «La protección constitucional y legal de la lengua de signos», elaborado por la Confederación Estatal de Personas Sordas, en el que participó la Adjunta Segunda. Sede de la Institución, 25 de septiembre.

— Visita del Presidente de Voces contra el Terrorismo, Francisco José Alcaraz. Recibidos por la Defensora del Pueblo. Sede de la Institución, 26 de septiembre.

— Entrevista de la Defensora del Pueblo con la Presidenta del Foro Ermua, Imma Castilla de Cortázar. Sede de la Institución, 26 de septiembre.

— Encuentro de la Defensora del Pueblo con el Fiscal General del Estado, Eduardo Torres-Dulce. Sede de la Fiscalía, 27 de septiembre.

— Reunión con integrantes de las Asociaciones «HazteOir.org» y «Derecho a Vivir». Recibidos por la Adjunta Segunda. Sede de la Institución, 27 de septiembre.

— Reunión con el Decano del Colegio de Abogados de Terrassa (Barcelona). Recibidos por la Defensora del Pueblo y la Adjunta Segunda. Sede de la Institución, 2 de octubre.

— Reunión con la Presidenta de la Fundación Víctimas del Terrorismo, María Teresa Pagazaurtundúa Ruiz. Recibida por la Defensora del Pueblo y el Adjunto Primero. Sede de la Institución, 3 de octubre.

— Entrevista con la Presidenta de la Asociación de Ayuda a las Víctimas del 11-M, Ángeles Domínguez. Recibidos por la Defensora del Pueblo y el Adjunto Primero. Sede de la Institución, 3 de octubre.

— Reunión con integrantes de la Red Internacional de Abogados Eureka. Asistieron la Presidenta, Juana María Malca, y la Secretaria, Sonia Castillo González. Recibidos por el Jefe de Gabinete del Adjunto Primero. Sede de la Institución, 4 de octubre.

— Reunión con varios representantes de la Plataforma Sindical y de Asociaciones Profesionales de Empleadas/os públicos, en la que entregaron escrito solicitando la interposición de recurso de inconstitucionalidad. Recibidos por la Defensora del Pueblo y sus Adjuntos. Sede de la Institución, 9 de octubre.

— Reunión del Adjunto Primero con la víctima de terrorismo, Ramona Garrido. Sede de la Institución, 15 de octubre.

— Reunión con representantes del Plan para el Gallinero «De la Marginalización a la Ciudadanía», encabezados por el párroco de San Carlos Borromeo, Javier Baeza. Expusieron su proyecto con alternativas al desalojo de las personas que viven en dicho poblado, situado a las afueras de Madrid. Recibidos por la Defensora del Pueblo y sus Adjuntos. Sede de la Institución, 16 de octubre.

— Visita de la Síndica de Greuges de Barcelona, Assumpció Vilà i Planas, que vino acompañada de su Adjunto, Mariano Villa. Recibidos por la Defensora del Pueblo y sus Adjuntos. Sede de la Institución, 17 de octubre.

— La Adjunta Segunda visitó la sede de la Fundación CNSE para la supresión de las barreras de comunicación, donde fue recibida por la Presidenta de la entidad, Concepción María Díaz. La Adjunta tuvo oportunidad de ver el trabajo que realiza esta fundación, dedicada a la prestación de servicios a las personas sordas y a la investigación de la lengua de signos española.

— Reunión de la Defensora del Pueblo y su Adjunto Primero con el Gobernador del Banco de España, Luis M. Linde de Castro. Sede del Banco de España, 30 de octubre.

— Reunión con miembros de Unión Sindical Obrera (USO) para tratar asuntos institucionales. Recibidos por la Adjunta Segunda. Sede de la Institución, 7 de noviembre.

— Visita del Presidente de la Asociación Española de Banca, Miguel Martín. Recibido por la Defensora del Pueblo. Sede de la Institución, 8 de noviembre.

— Reunión con Isabel Winkels, Verónica del Carpio, Sonia Gumpert y Elena Sánchez de Jubera, que expusieron su posición en relación con las tasas judiciales. Recibidos por la Defensora y su Adjunta Segunda. Sede de la Institución, 13 de noviembre.

— Entrevista de la Defensora del Pueblo con la Directora y fundadora de AMPRAMP, Rocío Nieto. Sede de la Institución, 13 de noviembre.

— Entrevista con representantes del CERMI, encabezados por su presidente, Luis Cayo Pérez Bueno. Recibidos por la Defensora del Pueblo y sus Adjuntos. Sede de la Institución, 14 de noviembre.

— Entrevista con el Alcalde-presidente del Ayuntamiento de Huelva, Pedro Rodríguez. Huelva, 17 de noviembre.

— Reunión de la Defensora del Pueblo con Lydia Horno Liébana, para tratar de los problemas que padecen los presos españoles en Tánger. Sede de la Institución, 19 de noviembre.

— Reunión de la Defensora del Pueblo con el Presidente de Transparencia Internacional España, Jesús Lizcano, con asistencia de la Adjunta Segunda. Sede de la Institución, 20 de noviembre.

— Reunión con miembros de la Asociación Colectivo sin Identidad. Recibidos por la Adjunta Segunda. Sede de la Institución, 21 de noviembre.

— Reunión con integrantes de la Plataforma para el desarrollo de Villafranca de los Barros (Badajoz). Recibidos por el Jefe de Gabinete del Adjunto Primero. Sede de la Institución, 22 de noviembre.

— Entrevista de la Defensora del Pueblo con la Presidenta de la Fundación Víctimas del Terrorismo, María del Mar Blanco. Sede de la Institución, 23 de noviembre.

— Entrevista de la Defensora del Pueblo con José María Martín Oviedo. Sede de la Institución, 26 de noviembre.

— Entrevista de la Defensora del Pueblo y el Adjunto Primero con el Presidente de la Ciudad Autónoma de Melilla. Melilla, 4 de diciembre.

— Entrevista de la Defensora del Pueblo y el Adjunto Primero con el Delegado del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Melilla, Abdelmalik El Barkani Abdelkader. Melilla, 4 de diciembre.

— Entrega por los sindicatos UGT y CCOO de una petición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social. Sede de la Institución, 17 de diciembre.

3.2 Visitas a Centros

— Visita de técnicos de la Unidad del MNP al Centro de Internamiento de Extranjeros de Barcelona. Barcelona, 17 y 18 de enero.

— Visita al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 5 de los de Madrid, el 18 de enero.

— Visita al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Pozuelo de Alarcón (Madrid), el 27 de enero.

— Visita de técnicos de la Unidad del MNP al Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid. Madrid, 5 y 6 de marzo.

— Visita de técnicos de la Unidad del MNP a la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía de Puente de Vallecas. Madrid, 10 de mayo.

— Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias de la Policía Local de Ejea de los Caballeros. Zaragoza, 22 de mayo.

— Visita de técnicos de la Unidad del MNP a la Jefatura Superior de Policía de Aragón. Zaragoza, 22 de mayo.

— Visita de técnicos de la Unidad del MNP a la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía de Actur Rey Fernando. Zaragoza, 22 de mayo.

— Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias de la Comandancia de la Guardia Civil de Huesca. Huesca, 23 de mayo.

— Visita de técnicos de la Unidad del MNP al Centro de Internamiento de Extranjeros de Valencia. Valencia, 29 y 30 de mayo.

— Visita de técnicos de la Unidad del MNP a la Jefatura Superior de Policía de La Rioja. Logroño 5 de junio.

— Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias de la Policía Foral de Estella. Estella, Navarra, 6 de junio.

— Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias de la Guardia Civil de Olite. Navarra, 6 de junio.

— Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias de la Policía Local de Tafalla. Navarra, 6 de junio.

— Visita de técnicos a la Unidad del MNP a la Residencia social asistida «San José», dependiente de la Diputación de Toledo. Toledo, 11 y 13 de junio.

— Visita de técnicos de la Unidad del MNP al Centro para menores infractores «Teresa de Calcuta». Brea del Tajo, Madrid 4 y 5 de julio.

— Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias del Cuerpo Nacional de Policía de Leganés. Madrid, 1 de agosto.

— Visita de la Defensora del Pueblo a la Residencia de personas mayores de Manoteras dependiente de la Comunidad de Madrid. Madrid, 8 de agosto.

- Visita de la Defensora del Pueblo al Centro de Primera Acogida Isabel Clara Eugenia dependiente de la Comunidad de Madrid. Madrid, 8 de agosto.
- Visita de la Defensora del Pueblo al centro de atención de Proyecto Esperanza para víctimas de trata. Madrid, 9 de agosto.
- Visita de la Defensora del Pueblo a la Oficina de Empleo de Madrid-Argüelles. Madrid, 23 de agosto.
- Visita de la Defensora del Pueblo a la Residencia San Juan Bautista de Cáritas. Colmenar de Oreja (Madrid), 24 de agosto.
- Visita de la Defensora del Pueblo al Centro de Acogida San Isidro, dependiente del Ayuntamiento de Madrid. Madrid, 30 de agosto.
- Visita de Técnicos de diversas Áreas al poblado chabolista de Puerta de Hierro. Madrid, 5 de septiembre.
- Visita de la Defensora del Pueblo al Hospital Virgen Macarena. Sevilla, 7 de septiembre.
- Visita de la Defensora del Pueblo a la sede de la Fundación Proyecto Hombre. Sevilla, 7 de septiembre.
- Visita de la Defensora del Pueblo al Convento de las Hermanas de la Cruz. Sevilla, 8 de septiembre.
- Entrevista de la Defensora del Pueblo con la Presidenta de la Cruz Roja de Sevilla, Amalia Gómez. Sevilla, 10 de septiembre.
- Visita de la Defensora del Pueblo al Hospital de la Caridad. Sevilla, 22 de septiembre.
- Visita de la Defensora del Pueblo al Hospital Virgen del Rocío. Sevilla, 24 de septiembre.
- Visita de la Defensora del Pueblo al Hospital del Pozo Santo. Sevilla, 24 de septiembre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP al Centro Penitenciario de Mujeres de Barcelona. Barcelona, 25 y 26 de septiembre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias de Centro de Internamiento de Extranjeros de Algeciras. Cádiz, 26 de septiembre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias de la Comisaría de la Policía Nacional de Algeciras. Cádiz, 26 y 27 de septiembre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias del Cuerpo Nacional de Policía del Puerto de Algeciras. Cádiz, 26 de septiembre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias del Puesto de la Guardia Civil del Puerto de Algeciras. Algeciras, 26 de septiembre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias de los Mossos d'Esquadra de Hospitalet de Llobregat. Barcelona, 26 de septiembre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias de los Mossos d'Esquadra de Sabadell. Barcelona, 27 de septiembre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias del Cuerpo Nacional de Policía de Alicante. Alicante, 1 de octubre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias del Cuerpo Nacional de Policía del Distrito Usera-Villaverde. Madrid, 2 de octubre
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP al Centro Penitenciario Murcia II. Murcia, 2 y 3 de octubre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias del Cuerpo Nacional de Policía de Moncloa-Aravaca. Madrid, 4 de octubre.
- Visita de la Defensora del Pueblo al Museo del Ejército de Toledo, 4 de octubre.
- Visita al Centro APANAS, C. D. «Condesa de Rocamarti». Toledo, 4 de octubre.
- Visita de la Defensora del Pueblo al Centro Nacional de Paraplégicos. Toledo, 4 de octubre.
- Visita de la Defensora del Pueblo al Banco de Alimentos de Sevilla, 8 de octubre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias de la Guardia Civil de Barakaldo. Bilbao, 9 de octubre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias de la Ertzaintza de Bilbao. Bilbao, 9 de octubre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias de la Policía Municipal de Bilbao. Bilbao, 10 de octubre.
- Visita de la Defensora del Pueblo al Centro de Menores «José Montero». Valladolid, 10 de octubre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias del Cuerpo Nacional de Policía del Distrito Latina. Madrid, 15 de octubre.

- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias del Cuerpo Nacional de Policía de Carabanchel. Madrid, 16 de octubre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP al Operativo de Repatriación de Extranjeros (FRONTEX) del Aeropuerto de Madrid-Barajas. Madrid, 17 de octubre.
- Visita de la Defensora del Pueblo a la Fundación Carmen Pardo Valcarce. Madrid, 17 de octubre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP al Operativo de Repatriación de Extranjeros del Aeropuerto de Madrid-Barajas. Madrid, 18 de octubre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a la Jefatura Superior de Policía de Andalucía Occidental. Sevilla, 19 de octubre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP al Centro Penitenciario de Mujeres de Alcalá de Guadaíra (Sevilla), 19 de octubre.
- Visita de la Defensora del Pueblo a la Cárcel de Mujeres de Alcalá de Guadaíra (Sevilla), 19 de octubre.
- Visita de la Defensora del Pueblo con ANDEX (Asociación de Padres de Niños con Cáncer) de Andalucía, al Hospital Infantil Virgen del Rocío, planta de oncología. Sevilla, 3 de noviembre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias de la Policía Local de Marbella (Málaga), 6 de noviembre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias de la Policía Local de Fuengirola (Málaga), 7 de noviembre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias del Cuerpo Nacional de Policía de Torremolinos (Málaga), 7 de noviembre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias del Cuerpo Nacional de Policía de Málaga, 8 de noviembre.
- Visita de la Defensora del Pueblo al Banco de Alimentos de Madrid, 12 de noviembre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP al Centro Penitenciario de Araba/Álava, 12 y 13 de noviembre.
- Visita de la Defensora del Pueblo a la Residencia para personas mayores La Orden. Huelva, 17 de noviembre.
- Visita del Adjunto Primero al Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes de la Ciudad Autónoma de Ceuta, 19 a 21 de noviembre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP al Centro para Menores Infractores Zambrana. Valladolid, 21 y 22 de noviembre.
- Visita de la Defensora del Pueblo a la cárcel de Mujeres Madrid I, 22 de noviembre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias del Cuerpo Nacional de Policía de Medina del Campo (Valladolid), 22 de noviembre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias de la Policía Local de Medina del Campo (Valladolid), 23 de noviembre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias de la Policía Local de Zafra (Badajoz), 27 noviembre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias del Cuerpo Nacional de Policía de Mérida (Badajoz), 27 de noviembre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias del Comisaría Provincial del Cuerpo Nacional de Policía de Vigo-Redondela (Pontevedra), 27 de noviembre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias de la Guardia Civil de Vigo (Pontevedra), 27 de noviembre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias de la Ciudad de la Justicia de Mérida (Badajoz), 28 de noviembre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias del Centro Penitenciario de A Lama. Pontevedra, 28 y 29 de noviembre.
- Visita de la Defensora del Pueblo, con el Adjunto Primero al paso fronterizo de Beni-Enzar y al CETI, de Melilla, 4 de diciembre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a las dependencias del Centro Penitenciario de Ocaña II. Ocaña (Toledo), 10 y 11 de diciembre.
- Visita de técnicos del Área de Sanidad y Política Social al Hospital Doce de Octubre. Madrid, 12 de diciembre.

- Visita de técnicos del Área de Sanidad y Política Social al Hospital Clínico San Carlos. Madrid, 13 de diciembre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP al Centro para Menores Infractores Las Palmeras. Madrid, 18 de diciembre.
- Visita de técnicos de la Unidad del MNP a la Unidad de Custodia Hospitalaria del Hospital Gregorio Marañón. Madrid, 19 de diciembre.
- Visita de la Defensora del Pueblo al poblado «El Gallinero». Cañada Real (Madrid), 27 de diciembre.

4. ENCUENTROS Y ACTOS OFICIALES

- Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) al funeral de Estado por Manuel Fraga Iribarne. Catedral de la Almudena, Madrid, 23 de enero.
- Asistencia del Adjunto Segundo a los X Premios Internacionales de Periodismo de «El Mundo». Unidad Editorial, Madrid, 23 de enero.
- Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) a la toma de posesión del Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Sede del Ministerio, Plaza de la Provincia, Madrid, 25 de enero.
- Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) a la toma de posesión de Eduardo Torres-Dulce como Fiscal General del Estado. Palacio de Justicia, Madrid, 30 de enero.
- Visita de alumnos del Máster de Estudios Políticos Aplicados (MEPA) integrado en el programa Governa América Latina, dentro del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. (Acuerdo entre la FIIAPP y la Fundación Ortega-Marañón, junto con otras instituciones públicas y privadas de España y América Latina). Sede de la Institución, 13 de febrero.
- Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) al acto de entrega de la I edición del premio «Verdad, Memoria, Dignidad y Justicia», concedido a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Real Casa de Correos, Madrid, 2 de marzo.
- Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) a la inauguración del Comedor Social de Menores Mensajeros de la Paz. Madrid, 7 de marzo.
- Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) al acto institucional conmemorativo del bicentenario de la Constitución de Cádiz de 1812. Oratorio de San Felipe Neri, Cádiz, 19 de marzo.
- El Congreso de los Diputados acogió la entrega de los premios del concurso de dibujos sobre derechos humanos del Defensor del Pueblo. En su IX edición participaron más de 4.100 niños. El acto estuvo presidido por el Presidente del Congreso de los Diputados, Jesús Posada Moreno, la Defensora del Pueblo (e. f.), María Luisa Cava de Llano y el Conseller de Justicia y Bienestar Social de la Generalitat Valenciana, Jorge Fabres.

En la categoría de primaria fueron galardonados los alumnos: Nicolás Luzán Puente del Colegio Irabia de Pamplona; Luis Martínez Salguero del Colegio Benito León de Santa María del Páramo (León); Florencia Almirón Jaume del Colegio Bautista Lledó de Benidorm (Alicant/Alicante); Rafael Flaviu Mihale del Colegio Mare de Déu dels Àngels de Sant Mateu (Castelló/Castellón), y Hugo Gracia del Prado del Colegio Las Fuentes de Zaragoza. En la categoría de secundaria los premiados fueron Carolina Menéndez Rodríguez del Instituto Calderón de la Barca de Gijón (Asturias); Alberto Sánchez Trigo del IES Galileo Galilei de Dos Hermanas (Sevilla); Emilio Curbelo Herrera del Colegio San Rafael de Las Palmas de Gran Canaria; David Sancho Novellón del Instituto Francés de Aranda de Teruel, e Irene Román Ortiz del centro Siete Colinas de Ceuta.

El concurso de dibujo Defensor del Pueblo se organiza con la colaboración de Fundar y la ONG Globalización de los Derechos Humanos, y tiene como finalidad promover el conocimiento de los derechos humanos entre los escolares españoles. Congreso de los Diputados, 26 de marzo.

- Acto de entrega del mosaico sobre el Defensor del Pueblo, realizado por menores integrantes del Centro de reeducación de Menores «Pi Gros», de Castellón/Castelló. La entrega fue realizada por el Subdirector del Centro, Rubén Simó Queral. Sede de la Institución, 11 de abril.
- Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) a la toma de posesión de Fernando Grande-Marlaska Gómez, como Presidente de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional. Sede de la Audiencia Nacional, Madrid, 16 de abril.

— Asistencia del Adjunto Segundo a la entrega del XXVI Premio LA LEY de artículos doctrinales. Hotel Palace, Madrid, 16 de mayo.

— Asistencia del Adjunto Segundo a la presentación del informe 2010 sobre «Protección jurídica de las personas con discapacidad en España», organizado por la Fundación Derecho y Discapacidad. Sede del Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 16 de mayo.

— Asistencia del Adjunto Segundo a la entrega de los Quintos Premios «Foro Justicia y Discapacidad» y a la presentación del libro «Estudios sobre los Derechos Fundamentales de las Personas con Discapacidad», organizado por el Tribunal Supremo y el Consejo General del Poder Judicial. Sede del Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 17 de mayo.

— Asistencia del Adjunto Segundo al Acto de homenaje del XXX Aniversario de la LISMI (Ley de integración social de los minusválidos), organizado por la Comisión de Políticas Integrales de la Discapacidad del Congreso de los Diputados, en colaboración con el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y con el CERMI. Palacio del Congreso de los Diputados, Madrid, 28 de mayo.

— Asistencia del Adjunto Segundo al acto de recuerdo del llamado «Contubernio de Munich», organizado por el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo. Palacio del Congreso de los Diputados, Madrid, 30 de mayo.

— Asistencia del Adjunto Segundo al Acto en homenaje a Máximo Abete Blanco, organizado por la Federación Española de Daño Cerebral (FEDACE). Salón de actos de la Casa Encendida, Madrid, 8 de junio.

— Sesión solemne en recuerdo y homenaje a las víctimas del terrorismo en el Pleno del Congreso de los Diputados. El Día de las Víctimas del Terrorismo fue suscrito por todos los grupos parlamentarios, tras la decisión adoptada el 11 de marzo de 2010. Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.). Congreso de los Diputados, Madrid, 27 de junio.

— Día de la Justicia Gratuita, organizado por el Consejo General de la Abogacía Española, en el marco de la presentación del VI informe del Observatorio de la Justicia Gratuita en España, elaborado por el Consejo General de la Abogacía Española y la editorial LA LEY. Se entregó una distinción a la Defensora del Pueblo (e. f.) por su labor en favor de la justicia gratuita. Círculo de Bellas Artes, Madrid, 10 de julio.

— Audiencia de la Defensora del Pueblo con Su Majestad el Rey. Palacio de la Zarzuela (Madrid), 30 de julio.

— Visita institucional a la ciudad de Sevilla. La Defensora se reunió con el Presidente de la Junta de Andalucía, José Antonio Griñán Martínez, con el Alcalde-presidente del Ayuntamiento de Sevilla, Juan Antonio Zoido, y con el Presidente del Parlamento de Andalucía, Manuel Gracia Navarro. Sevilla, 6 y 7 de septiembre.

— Encuentro de la Defensora del Pueblo con la Alcaldesa-presidenta del Ayuntamiento de Madrid, Ana Botella. Madrid, 14 de septiembre.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo al Acto de Apertura del Año Judicial. Palacio de Justicia, Madrid, 18 de septiembre.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo al Acto solemne de apertura del Curso Académico 2012-2013 del IE University. Madrid, 21 de septiembre.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo a la entrega de Premios de Nueva Economía Fórum a los Presidentes de las Repúblicas de Portugal e Italia. Madrid, 2 de octubre.

— Visita institucional a la ciudad de Toledo. La Defensora se reunió con la Presidenta de la Junta de Castilla-La Mancha, María Dolores de Cospedal, con el Alcalde-presidente del Ayuntamiento de Toledo, Emiliano García-Page Sánchez, y con el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha, Vicente Tirado Ochoa. Toledo, 4 de octubre.

— Encuentro de la Defensora del Pueblo con el Presidente del Tribunal Constitucional, Pascual Sala. Madrid, 11 de octubre.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo al Acto solemne de Homenaje a la Bandera Nacional y al Desfile Militar. Madrid, 12 de octubre.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo al Acto de entrega de los IV Premios Internacionales «a Puerta del Recuerdo», concedidos por el Observatorio Internacional de Víctimas del Terrorismo. Madrid, 17 de octubre.

— Visita de la Defensora del Pueblo al Arzobispo de Sevilla, Juan José Asenjo Pelegrina. Sevilla, 19 de octubre.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo al acto de homenaje a Pío Cabanillas Galas. Colegio de Registradores de la Propiedad, Madrid, 22 de octubre.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo al acto de entrega del XVIII Premio Pelayo para Juristas de Reconocido Prestigio a Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona. Casino de Madrid, 15 de noviembre.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo al acto de presentación del Libro Homenaje a Javier Pradera. Círculo de Lectores, Madrid, 21 de noviembre.

— Participación de la Defensora del Pueblo en la cena «a noche de los ojos del mundo», organizada por la Fundación Los ojos del mundo. Madrid, 22 de noviembre.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo a los actos en homenaje a las Parlamentarias de la Legislatura constituyente. Palacio del Congreso de los Diputados, 28 de noviembre.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo a la recepción ofrecida con motivo de la celebración del Día de la Constitución. Palacio del Senado, 6 de diciembre.

— Entrega de los premios del Concurso de Dibujo sobre Derechos Humanos «Defensor del Pueblo 2012». Los escolares, cerca de 300, rindieron homenaje a la Declaración Universal de Derechos Humanos, haciendo una lectura de su articulado. La entrega se realizó por el Adjunto Primero y el Secretario Primero del Congreso.

En la modalidad de Primaria fueron galardonados los alumnos: Isidro Crespo Fernández, CRA Eria-Jamuz, Felechares de la Valdería, León; Andrea Ramírez Sáiz, CP Emilio Casado, Alcobendas (Madrid); Xabier Moreno Ruiz, Colegio Irabia, Pamplona; Iván García Aldonza, CRA Eria-Jamuz, Felechares de la Valdería (León), y Serguey Bous, CP Las Culturas, Torrevieja (Alacant/Alicante). En la modalidad de Secundaria: Aurora Tomás Samper, IES Las Fuentes, Villena (Alacant/Alicante); Carolina Menéndez Rodríguez, IES Calderón de la Barca, Gijón (Asturias); Sara San Emeterio Gómez, IES Atáulfo Argenta, Castro Urdiales (Cantabria); Eider Castañeda Ortiz, Ikastola Lizarra, Estella (Navarra), y Melanie Pino, IES Fuente de San Luis (Valencia). Sala Ernest Lluch del Congreso de los Diputados, 10 de diciembre.

— Conferencia de la Defensora del Pueblo a la conferencia sobre Transición y visita al Museo Adolfo Suárez y la Transición. Cebreros (Ávila), 13 de diciembre.

— Asistencia de la Directora del Gabinete de la Defensora a la entrega de los XIV Premios Derechos Humanos del Consejo General de la Abogacía Española. Los Premiados fueron La Corte Penal Internacional, Federico Mayor Zaragoza, ex director general de la UNESCO y presidente de la Fundación Cultura de Paz, la periodista Almudena Ariza y a la Fundación Raíces. Salón de Actos de Caixa Fórum, 13 de diciembre.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo al Acto de homenaje y reconocimiento al Capital General Manuel Gutiérrez Mellado. Congreso de los Diputados, 20 de diciembre.

5. ACTIVIDADES DE COLABORACIÓN, DIFUSIÓN Y DIVULGACIÓN

5.1 Colaboración Institucional

— Reunión del Jurado de la IX Edición del Concurso Escolar de Dibujos sobre Derechos Humanos Defensor del Pueblo 2011. Sede de la Institución, 31 de enero.

— Reunión del Comité Director de la Cátedra de Democracia y Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá. Sede de la Institución, 1 de febrero.

— Pleno de la Comisión Nacional para la Racionalización de los Horarios Españoles. Intervención de la Defensora del Pueblo (e. f.) en el orden del día del Pleno. Salón de Actos del Ayuntamiento de Madrid. Palacio de Cibeles, 8 de febrero.

— Asistencia del Adjunto Segundo a la presentación de la Plataforma del Tercer Sector. Esta tiene como objetivo general la defensa de lo social y de la igualdad entre las personas. Está compuesta por siete de las organizaciones más representativas en el ámbito social: Plataforma de ONG de Acción Social (POAS), Plataforma del Voluntariado de España (PVE), Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN-ES), Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), Cruz Roja Española, Cáritas y la Organización Nacional de Ciegos de España (ONCE). Fundación Ramón Areces, Madrid, 16 de abril.

— Reunión del Jurado del XI Premio de la Fundación por la Justicia y la Fundación Bancaja. El galardón se concedió a la Fundación Maides, en reconocimiento a su labor de acompañamiento y acogida

a personas con enfermedad mental, y la ceremonia de entrega tendría lugar el 12 de julio en el Centro Cultural Bancaja de Valencia. La Defensora del Pueblo (e. f.) actuó como miembro del Jurado. Valencia, 25 de junio.

— Asistencia de un Técnico del Gabinete de la Defensora del Pueblo a la presentación del Programa de Acompañamiento a los procesos de Gobernabilidad Democrática en el Mundo Árabe, impulsado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Madrid, 25 de julio.

— Reunión de la Defensora del Pueblo y el Adjunto Primero con el Rector de la Universidad de Alcalá. Sede de la Institución, 1 de octubre.

— Entrevista con el Presidente de la Comisión Nacional para la Racionalización de los Horarios, Ignacio Buqueras y Bach, recibido por la Defensora del Pueblo y la Adjunta Segunda. Sede de la Institución, 7 de noviembre.

— Reunión del Jurado del X Concurso de Dibujos sobre Derechos Humanos «Defensor del Pueblo», presidido por la Defensora del Pueblo e integrado por los siguientes vocales: José María Gallego, Julio Rey, Laura Chorro, Pilar Salmerón, Maite Pagazaurtundúa y Francisco Javier Ansuátegui. Actuó como secretario el presidente de la ONG Globalización de los Derechos Humanos. Sede de la Institución, 26 de noviembre.

— Reunión del Jurado del V Premio de Derechos Humanos Rey de España, organizado por la institución del Defensor del Pueblo y la Universidad de Alcalá. El Jurado fue presidido por la Defensora del Pueblo y se acordó otorgar el galardón a la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos «Todos los Derechos para Todas y para Todos» (Red TDT), de México, integrada por 73 grupos. Se concedieron dos menciones especiales a la Fundación Tierra de Hombres de Colombia y a la Comisión Acción Católica Española de Migraciones (ACCEM). Sede de la Institución, 12 de diciembre.

5.2 Difusión y divulgación Institucional

— Participación de la Defensora del Pueblo (e. f.) en el Foro de la Nueva Sociedad, que organiza Nueva Economía Fórum (desayuno-informativo), con la conferencia «Presente y futuro del Defensor del Pueblo». Fue presentada por el Adjunto Segundo de la Institución. Hotel Ritz, Madrid, 25 de enero.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) a la inauguración, por el Presidente del Congreso de los Diputados, de las «V Jornadas de la Asociación Española de Interventores de Parlamentos». Sala Sagasta, Congreso de los Diputados, 26 de enero.

— Visitas de alumnos del máster organizado por el Consejo General del Poder Judicial para magistrados y jueces de países de Iberoamérica. Sede de la Institución, 30 de enero.

— Visitas de alumnos de la Universidad de Jaén. Sede de la Institución, 30 de enero y 23 de marzo.

— Participación del Adjunto Segundo en la presentación del libro «Ciudadanía y derechos de participación de los niños», escrito por Lourdes Gaitán y Manfred Liebel, miembros del Comité Directivo de la Red Europea de Máster en Derechos de los Niños. Universidad Pontificia de Comillas, 2 de febrero.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) a la presentación de la Fundación Mujeres por África. Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, Madrid, 8 de febrero.

— Visitas de alumnos del máster de Estudios Políticos Aplicados (MEPA), dentro del programa Goberna América Latina, del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Sede de la Institución, 13 de febrero.

— Visitas de alumnos de la Escuela de Práctica Jurídica «Pedro Ibarreche» del Colegio de Abogados del Señorío de Vizcaya. Sede de la Institución, 8 de marzo.

— Visitas de alumnos del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Sede de la Institución, 14 de marzo.

— Visitas de alumnos del máster en Administración y Gerencia Pública, organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública. Sede de la Institución, 23 de marzo.

— Jornada «Alternativas al desahucio de los deudores hipotecarios», organizada por la Fundación del Consejo General de la Abogacía Española. Palabras de la Defensora del Pueblo (e. f.), en el acto de presentación de la Jornada, dentro del ciclo «Crisis económica y derechos humanos». Madrid, 30 de marzo.

— Intervención de la Defensora del Pueblo (e. f.) en la presentación de la Jornada «os centros de internamiento de extranjeros y su futuro marco legal», organizada por el Consejo General de la Abogacía Española. Madrid, 17 de abril.

— Conferencia inaugural del Adjunto Segundo en el VI Congreso de Archivos de Castilla y León, celebrado bajo el lema «Transparencia administrativa, protección de datos y acceso a documentos: distintas caras de la misma moneda». Cortes de Castilla y León, Valladolid, 9 de mayo.

— Jornada sobre Derechos en crisis: el Comité de los Derechos del Niño como mecanismo fundamental en la defensa de los derechos de la infancia. Intervención de la Defensora del Pueblo (e. f.) en la mesa redonda «Mecanismos nacionales e internacionales de recursos no judiciales accesibles a los niños: el nuevo protocolo de comunicaciones de la convención de los derechos del niño y las quejas ante el Defensor del Pueblo». Organizada por la Universidad Pontificia de Comillas junto con «Save the Children». Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 23 de mayo.

— Actos del bicentenario de la Constitución de Cádiz (1812-2012). Ciclo de Conferencias «Eivissa I, la Constitució de 1812», organizado por el Consell Insular d'Eivissa. Conferencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) con el título «a Constitución de Cádiz de 1812 contemplada desde el siglo XXI». Sala de Plenos del Consell, Eivissa (Illes Balears), 24 de mayo.

— XIII Curso de Ascenso a Comisario Principal del Cuerpo Nacional de Policía. Conferencia impartida por el Secretario General (e. f.) sobre la actividad policial valorada desde el Defensor del Pueblo. División de Formación y Perfeccionamiento del Centro de Formación de la Policía, Madrid, 31 de mayo.

— Presentación del libro «Historias desde la cárcel», escrito por alumnos del Centro de Educación de Personas Adultas «Yucatán», a cargo de un técnico del Área de Seguridad y Justicia. Salón de Actos del Centro Penitenciario Madrid-V. Soto del Real (Madrid), 21 de junio.

— Visitas de alumnos de la Universidad DePaul de Chicago. Sede de la Institución, 2 de julio.

— Conferencia inaugural de la Defensora del Pueblo (e. f.) en el Curso de Verano, «Ética, credibilidad y confianza en los medios de comunicación del siglo XXI», organizado por Servimedia, con el título «El papel de los medios de comunicación». Eurofórum Infantes, San Lorenzo de El Escorial (Madrid), 9 de julio.

— Participación del Adjunto Segundo en el Encuentro sobre Sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y Desarrollo de la Ley General de Salud Pública. Universidad Internacional Menéndez Pelayo-Palacio de La Magdalena, Santander, 12 y 13 de julio.

— Presentación por la Defensora del Pueblo del informe «La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles». En el acto estuvieron presentes los Adjuntos y numerosas personalidades del mundo jurídico y de la sociedad. Sede de la Institución, 20 de septiembre.

— Conferencia de la Defensora del Pueblo en el foro de Opinión «Nuevo Siglo», sobre el trabajo y la proyección de la Institución. Valladolid, 10 de octubre.

— Lección magistral de la Defensora del Pueblo en la inauguración del curso en el Colegio Mayor Universitario San Pablo. Madrid, 11 de octubre.

— Conferencia de la Defensora del Pueblo sobre la Institución, impartida en el Foro Oromana. Alcalá de Guadaíra (Sevilla), 19 de octubre.

— Jornadas «Legislación y mecanismos de garantía de los derechos de las personas con discapacidad», organizadas por la Delegación Territorial del CERMI de Castilla-La Mancha. Participación del técnico jefe del Área de Sanidad y Política Social, con la ponencia «¿Qué puede hacer una persona con discapacidad ante la vulneración de un derecho fundamental?». Toledo, 30 de octubre.

— Clase impartida por la Defensora del Pueblo a alumnos de la Universidad CEU San Pablo. Madrid, 31 de octubre.

— Seminario sobre «Derechos humanos y legitimidad policial. La formación en valores, fundamento de seguridad y confianza de la actuación policial». Organizado por la División de Formación y Perfeccionamiento del Centro de Formación de la Policía, Departamento de Humanidades. Ávila, 12 de noviembre.

— Jornada «Víctimas de trata con fines de explotación en España: la legalidad en el cuarto oscuro», organizada por la Fundación Abogacía Española y «Women's Link Worldwide». La Jornada fue inaugurada por la Defensora del Pueblo y por el Presidente del Consejo General de la Abogacía Española. Sede del Consejo General, Madrid, 15 de noviembre.

— Asistencia de la Adjunta Segunda a la Mesa redonda sobre los Derechos de los niños y niñas en la actualidad y en contextos diferentes, e inauguración de la exposición «Vida en los bordes», donde se refleja la vida de los vecinos del poblado gitano-rumano de El Gallinero, organizada por Pastoral San Carlos Borromeo. Madrid, 20 de noviembre.

— Seminario Creación Red de Ciudades Iberoamericanas contra la Trata con fines de explotación sexual. Conferencia magistral de la Defensora del Pueblo con el título «a Trata de seres humanos en España: víctimas invisibles». Casa de América, Madrid, 21 de noviembre.

— Jornadas sobre la Constitución de 1978 y sus órganos constitucionales, organizadas por la Consejería de Administración Pública del Gobierno de Extremadura. Participación del Adjunto Primero, con la ponencia «El Defensor del Pueblo». Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura, Cáceres, 29 de noviembre.

— Conferencia de la Defensora del Pueblo en el marco del IX Máster Universitario de Protección Internacional de los Derechos Humanos. Paraninfo de la Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares (Madrid), 30 de noviembre.

— La Adjunta Segunda del Defensor del Pueblo participó con una ponencia marco en la 3.ª Jornada Técnica «Exclusión extrema en tiempos difíciles. Trabajo: desafíos y propuestas», organizada por la Federación de Entidades de Apoyo a las Personas Sin Hogar (FEPSH). Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 3 de diciembre.

— Jornadas de seguimiento de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en España. Valoración a dos años de las Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño a España 2010. Organizadas por Plataforma de la Infancia. Madrid, 3 y 4 de diciembre.

— XIV edición de la Conferencia anual del Consejo General de la Abogacía Española. Asistencia de la Adjunta Segunda a la apertura del Encuentro «Abogacía, Crisis y Derechos Humanos», y a la mesa «Crisis y Derechos Humanos en España». Salón de actos de Caixa Fórum Madrid, 13 de diciembre.

— Presentación del Informe de solcom sobre los derechos humanos en 2012 y mesa redonda celebrada con esta ocasión «El Derecho a una educación inclusiva». Asistencia de la Adjunta Segunda. Sede del Defensor del Pueblo, 13 de diciembre.

— Sesión cerrada de trabajo multiactor «España ante la obligación de proteger, respetar y remediar. El marco Ruggie y los retos de su puesta en práctica». Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 17 de diciembre.

5.3 Visitas culturales a la Institución

Se trata de visitas en las que asociaciones y grupos culturales tienen la oportunidad de conocer la Institución, tanto su trabajo como los edificios en los que desarrolla su actividad.

— Visita de miembros del Centro de Isaac Rabín y de alumnos del IES Fernando Lázaro Carreter-Utrillas. 10 de enero.

— Visita de socios del Centro Moratalaz-Arroyo Belincoso, y del Centro Cultural Vaguada. 18 de enero.

— Visita de la Asociación «os Martes al Sol», 31 de enero.

— Visita del Centro Cultural Julio Cortázar, 1 y 2 de febrero.

— Visita de la Asociación IES Renacimiento Madrid, 10 de febrero y 15 de noviembre.

— Visita de miembros del Centro Moratalaz-Arroyo Belincoso, 15 de febrero.

— Visita de miembros del Centro Cultural Nicolás Salmerón, del Grupo Amigos del Arte y del Centro Moratalaz Isaac Rabín, 21 de febrero.

— Visita de un grupo de miembros del Centro Cultural Nicolás Salméron. Sede de la Institución, días 23 de febrero, y 6 y 8 de noviembre.

— Visita de Alumnos del Instituto ES «Jaime Vera» de Madrid, 28 de febrero.

— Visita de un grupo de miembros del Grupo Cultural SIEMA, 13 de abril.

— Visita de miembros del Grupo Cultural Dulcinea, 17 de abril.

— Visita de miembros del Centro Cultural Juan Gris del Ayuntamiento de Madrid y de la Asociación Cultural IES Moratalaz, 18 de abril.

— Visita de miembros del Centro Cultural Quinta del Berro, 22 de mayo.

— Visita de miembros del Centro Cultural Valdebernardo, 23 de mayo.

— Visita de socios del Centro Cultural Parte del Arte, Sede de la Institución, 11 de junio.

— Visita de integrantes de la Asociación Cultural Albedro, 16 de octubre.

— Visita de miembros del APA del Colegio Retamar. Sede de la Institución, 18 de octubre.

— Visita de alumnos del Instituto de Enseñanza Secundaria Fortuny, de Madrid. 12, 13, 16 y 22 de noviembre.

— Visita de alumnos del Instituto de Enseñanza Secundaria Renacimiento, de Madrid, 15 de noviembre.

— Visita de alumnos del Instituto de Enseñanza Secundaria Manuel de Falla de Puerto Real (Cádiz), 29 de noviembre.

— Visita de alumnos del Colegio Jesús María, 17 y 18 de diciembre.

6. ACTIVIDAD INTERNACIONAL

En los siguientes epígrafes se da cuenta, de forma resumida, del conjunto de actividades de relevancia internacional que han tenido lugar a lo largo de 2012. Se relacionan, en primer lugar, las actividades de carácter bilateral, con otras instituciones de defensa y protección de los derechos fundamentales; en segundo lugar, los diferentes encuentros y reuniones en foros y organismos de tipo multilateral, y, por último, las reuniones y visitas a la Institución por parte de autoridades o representantes extranjeros.

6.1 Encuentros bilaterales y colaboración internacional

— Reunión del Comité Ejecutivo de la Asociación de Ombudsman del Mediterráneo. Sede de la Unión por el Mediterráneo, Barcelona, 13 de febrero.

— Reunión con expertos del proyecto de la Comisión Europea «Human Rights in the framework of criminal proceedings: a Criminal Laboratory on the implementation of EU legal instruments». El proyecto está liderado por la Escuela Judicial de Francia y tiene como socios a las Escuelas Judiciales de España (Escuela Judicial y CEJ) y de Bélgica y Rumanía. Tiene como objeto mejorar el conocimiento y el intercambio de buenas prácticas entre los jueces y fiscales respecto de las garantías aplicadas en los distintos sistemas legales de los países participantes respecto de las medidas de detención y prisión preventiva de acuerdo con los instrumentos legales de la UE.

Asistieron tres fiscales europeos y dos españoles: Charles Tellier (Juez del Alto Tribunal de Arles, Francia); Franck Schuermans (Fiscal General de la Corte de Apelación de Gant, Bélgica); Claudia Jderu (Juez del Tribunal de Bucarest, Rumanía); Borja Jiménez Muñoz (Fiscal de la Audiencia Provincial de Córdoba), e Isabel Guajardo (Fiscal ante el Tribunal Constitucional).

— Visita de alumnos del 10.º Curso para Asesores parlamentarios, organizada por el Congreso de los Diputados. Participaron funcionarios de los parlamentos de América Latina y de los países de reciente incorporación a la Unión Europea. Recibidos por la Defensora del Pueblo (e. f.). Sede de la Institución, 6 de marzo.

— Reunión con una delegación del «Provedor de Justiça» de Portugal, encabezada por su Adjunta, Helena Cecilia Alves Vera-Cruz, para conocer el funcionamiento del sistema informático de la institución española. Recibidos por la Defensora del Pueblo (e. f.), el Adjunto Segundo y el Secretario General (e. f.). Sede de la Institución, 8 de marzo.

— Entrevista de la Defensora del Pueblo (e. f.) con el Presidente del Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa, Luis Jimena Quesada. Sede de la Institución, 30 de marzo.

— Visita de una delegación del Ombudsman de Serbia, encabezada por el Adjunto del Defensor, Milos Jankovic, y responsable de su MNP para conocer la labor que realiza el Defensor del Pueblo de España en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En el programa se incluyó la visita a la Comisaría del CNP en el distrito del Puente de Vallecas. Recibidos por la Defensora del Pueblo (e. f.) y miembros del Área de la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención. Sede de la Institución, 10 y 11 de mayo.

— Visita del Defensor del Pueblo de Bolivia, Rolando Villena Villegas, acompañado de varios miembros de su Institución para conocer el funcionamiento de la institución española. Se realizó visita al Centro de Internamiento de Madrid. Recibidos por la Defensora del Pueblo (e. f.), el Adjunto Segundo y el Secretario General (e. f.). Sede de la Institución, 16 de mayo.

— Reunión del Consejo Rector de la Federación Iberoamérica de Ombudsman. Asistencia y participación de la Defensora del Pueblo (e. f.), integrante del Consejo en su calidad de Vicepresidenta de la FIO. San Juan de Puerto Rico, 3 a 5 de junio.

— Visita de estudio de tres asesores del Ombudsman de Macedonia, dentro del proyecto de hermanamiento («twinning») financiado por la Unión Europea. Los temas objeto de esta visita fueron los

relativos a menores, prohibición de discriminación y MNP. Dentro del programa se efectuó una visita al Centro de Menores «El Madroño» (Madrid). Sede de la Institución, 11 a 15 de junio.

— Reunión de los representantes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Omán: Abdulaziz Ali al Saadi, Director de Asuntos Legales y Laila Abdullah Al Aufi, Directora de Relaciones Internacionales y Organizaciones. Recibidos por el Secretario General (e. f.). Sede de la Institución, 5 de julio.

— Visita del Comisario de Derechos Básicos de Hungría, Máté Szabó, y de Edit Bucsi Szabó, Embajadora de Hungría en España. Recibidos por la Defensora del Pueblo (e. f.). Sede de la Institución, 10 de julio.

— Reunión de la tercera sesión de formación de la Asociación de Ombudsman del Mediterráneo sobre «os mediadores y Ombudsman ante el fenómeno de la migración». Participación de técnicos del Área de Migraciones e Igualdad de Trato. Colegio de España, París (Francia), del 18 al 20 de septiembre.

— Visita de estudios de una delegación filipina, en el marco del Proceso de Paz, dentro del Programa AECID-Oficina de la Consejera Presidencial para el Proceso de Paz OPAPP: «Integración del Enfoque de Construcción de la Paz y Desarrollo en la Gobernabilidad Local en Filipinas 2011-2015». Recibidos por la Defensora y sus Adjuntos. Sede de la Institución, 30 de octubre.

— Reunión con el «Raonador del Ciudadá» del Principado de Andorra, Josep Rodríguez Gutiérrez. Recibido por la Defensora del Pueblo y su Adjunta Segunda. Sede de la Institución, 20 de noviembre.

— Visita de dos delegaciones marroquíes que se enmarcan dentro del Programa masar —Programa de Acompañamiento a los Procesos de Gobernabilidad Democrática en el Mundo Árabe— desarrollado por la aecid. En la primera reunión participó una delegación de mujeres parlamentarias encargadas de los asuntos de igualdad y género. En la segunda reunión participó una delegación de jóvenes de los principales partidos políticos marroquíes. Recibidos por la Defensora del Pueblo y sus Adjuntos. Sede de la Institución, 3 y 11 de diciembre.

6.2 Reuniones internacionales

— XXV Reunión anual del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (CIC). Organizada y auspiciada por la oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Participación de la Defensora del Pueblo (e. f.) y del Adjunto Segundo. Palacio de las Naciones, Ginebra (Suiza), 19 a 22 de marzo.

— Taller sobre procesos de deportación de extranjeros y mandato del Mecanismo Nacional de Prevención organizado por el Consejo de Europa. Asistencia de Técnicos de la Unidad del MNP y del Área de Migraciones e Igualdad de Trato. Ginebra (Suiza), 20 y 21 de marzo.

— Presentación del Adjunto Segundo ante los miembros del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, para presentar la contribución del Defensor del Pueblo en el proceso de examen del Quinto informe periódico de España. 48.^a Sesión del Comité DESC. Naciones Unidas, Ginebra, 7 de mayo.

— Seminario de especialistas nacionales, organizado por el ECRI (Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia), del Consejo de Europa. Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.). Sede del Consejo de Europa, Estrasburgo (Francia), 29 a 31 de mayo.

— La Defensora del Pueblo (e. f.) y el Adjunto Segundo participaron en la Sexta Reunión de la Asociación de Ombudsman del Mediterráneo (AOM), creada en Marsella en 2008, y cuyo ámbito de referencia es el fortalecimiento democrático y la tutela y garantía de los derechos fundamentales.

A lo largo del encuentro se renovó la Junta Directiva de la Asociación, encabezada por su presidente, el Mediador de Marruecos Abdelaziz Benzakour, por su vicepresidenta, la Defensora del Pueblo (e. f.), y por el Secretario General y Defensor de los Derechos de Francia, Dominique Baudis.

La Asamblea General de la AOM aprobó además dos resoluciones, para condenar la violación de derechos humanos en Siria y para que se promoviera la creación de instituciones de Ombudsman en aquellos países de la zona mediterránea donde aún no existían.

La Defensora del Pueblo (e. f.) intervino como ponente de la sesión «os retos de los Ombudsman en la defensa de los inmigrantes en situación irregular» y el Adjunto Segundo moderó otra sesión sobre «El trabajo de los Ombudsman con los grupos vulnerables (menores, personas con discapacidad, mujeres y mayores)». Sede del Instituto del Mundo Árabe, París (Francia), días 12 y 13 de junio.

— XVII Congreso y Asamblea General de la Federación Iberoamericana del Ombudsman. Paralelamente se celebraron reuniones de la Red de Niñez y Adolescencia de la FIO, la Red de Defensorías de Mujeres y la Red de Comunicadores. Los actos fueron organizados por la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica y se celebró en San José de Costa Rica, del 24 al 26 de octubre.

En el marco de este Congreso también tuvo lugar el Seminario Internacional «Violencia infantil: un flagelo social que urge erradicar», seguido de una charla sobre «Resultados y seguimientos del informe mundial sobre la violencia contra niños y niñas: el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos».

Se realizaron tres mesas redondas. La Defensora del Pueblo de España intervino en la mesa sobre «Factores que contribuyen a la erradicación de la violencia por trata, tráfico y crimen organizado». Durante su conferencia presentó los contenidos del informe monográfico «La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles».

La Red de Defensorías de Mujeres aprobó la Declaración sobre Mujeres Rurales, que fue presentada en la Asamblea General de la FIO, así como el cuaderno «Cultura, Género y Derechos Humanos». La Red solicitó además que la Federación se adhiriera a la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas «Únete para poner fin a la Violencia contra las Mujeres».

— Celebración de la 11.^a Conferencia Mundial de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. En el marco de esta encuentro bienal tuvieron lugar varias reuniones sobre el tema de Empresas y Derechos de la Mujer y de los Niños. Organizada por la oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Asistencia y participación del Adjunto Primero. Amman (Jordania), 4 al 8 de noviembre.

— Reunión «El retorno efectivo de los inmigrantes irregulares y solicitantes a los que se le ha denegado el asilo: la protección de los derechos fundamentales de los retornados». Organizada por el Comité de Migraciones, Refugiados y Personas Desplazadas del Consejo de Europa. Asistencia de una técnico del Área de Migraciones e Igualdad de Trato. Palacio de las Naciones, Ginebra, 26 de noviembre.

— Workshop sobre «Supervisión de los sistemas de retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular y la aplicación de la Directiva 2008/115/CE», organizado por el Defensor del Pueblo de Grecia, en colaboración con el Fondo Europeo de Retorno de la UE. Asistencia de la técnico Jefe del Área de Migraciones e Igualdad de Trato, que, además, visitó a reclusos españoles que cumplen condena en el centro penitenciario de Atenas. Atenas (Grecia), del 12 al 14 de diciembre.

6.3 Visitas y encuentros oficiales

— Visita de la Cónsul General de Colombia, Lucy Osorno, acompañada del Ministro Consejero de la Embajada de Colombia en España, Fernando Barrero, para mostrar su apoyo a la Defensora del Pueblo (e. f.) por la postura garantista de la oficina del Defensor del Pueblo en materia de inmigración. Recibidos por la Defensora del Pueblo (e. f.). Sede de la Institución, 11 de enero.

— Visita de la Embajadora de Ecuador en España, Aminta Buenaño, acompañada de otros funcionarios de la Embajada, para analizar el informe monográfico presentado por la Institución «Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo». Recibidos por la Defensora del Pueblo (e. f.). Sede de la Institución, 2 de febrero.

— Reunión de trabajo con el Defensor del Pueblo de Ecuador, Ramiro Rivadeneira y la Embajadora de Ecuador en España, Aminta Buenaño, para agradecer a la Institución la publicación del informe monográfico «Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo», y conocer de primera mano el funcionamiento de la Institución española, especialmente en lo que se refiere al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP). Recibidos por la Defensora del Pueblo (e. f.) y el Adjunto Segundo. Sede de la Institución, 26 de marzo.

— Visita del Alto Comisionado de ACNUR, Antonio Guterres, acompañado de la Representante de ACNUR en España, Maricela Daniel y de la Responsable de la Unidad de Atención de ACNUR en España, Marta García Cienfuegos. Fueron recibidos por la Defensora del Pueblo (e. f.). Sede de la Institución, 16 de abril.

— Visita del Presidente del Consejo Ciudadano de Seguridad del Estado del Nuevo León (México), Alfonso Verde Cuenca. Recibido por la Defensora del Pueblo (e. f.). Sede de la Institución, 28 de mayo.

— Reunión con el Presidente del Centro Brasileño de Estudios Sociales y Políticos, Profesor Rubens Pinto Lira, quien hizo entrega de un ejemplar recopilatorio «Defensorías del Pueblo y «Ouvidores» en Iberoamérica: nuevos conceptos». Recibido por el Adjunto Primero. Sede de la Institución, 8 de octubre.

— Entrevista con miembros del Comité de Expertos del Consejo de Europa contra la trata de seres humanos (GRETA): Helmut Sax, Diana Tudorache, Carolina Lasén y Gerald Dunn. Recibidos por la Defensora del Pueblo y el Adjunto Primero. Sede de la Institución, 15 de octubre.

— Entrevista con la Embajadora de Bolivia en España, Carmen Almendras Camargo. Recibida por la Defensora del Pueblo. Sede de la Institución, 8 de noviembre.

— Entrevista con el Embajador de los Países Bajos, Cornelis van Rij, y la Adjunta del Departamento Político, Hannah Schildt. Recibidos por la Defensora del Pueblo y el Adjunto Primero. Sede de la Institución, 14 de noviembre.

— Entrevista con el Representante en España de la Comisión Europea, Francisco Fonseca Morillo. Recibido por la Defensora del Pueblo y el Adjunto Primero. Sede de la Institución, 27 de noviembre.

— Visita del Presidente del Capítulo de Derechos Humanos de Venezuela, Gustavo Briceño Vivas. Sede de la Institución, 21 de diciembre.

— Reunión de la Defensora del Pueblo con el nuevo Embajador de Francia, Jèrôme Bonnofont. Madrid, 12 de diciembre.

7. CONVENIOS

Durante el ejercicio 2012, se firmaron los siguientes convenios:

— Convenio de cooperación entre el Defensor del Pueblo del Reino de España y la Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia.

Firmado por la Defensora del Pueblo (e. f.) y el Defensor del Pueblo de Bolivia. Sede de la Institución, 16 de mayo.

— Acuerdo de colaboración financiera para el desarrollo de la Sexta Asamblea General de la Asociación de Ombudsman del Mediterráneo.

Firmado por la Defensora del Pueblo (e. f.) y por el presidente de la Asociación de Ombudsman del Mediterráneo (AOM), presidente de la institución del Mediador del Reino de Marruecos, el 23 de mayo.

— Convenio de colaboración entre el Defensor del Pueblo y la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Su objeto es establecer un marco de colaboración entre el Defensor del Pueblo y la Agencia Estatal BOE sobre productos documentales, ya sean bases de datos, publicaciones unitarias o periódicas.

Firmado por el Secretario General (e. f.) del Defensor del Pueblo y el Director de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, en Madrid, a 31 de mayo.

— Convenio de colaboración entre el Defensor del Pueblo y la Universidad Carlos III de Madrid sobre «os retos sociales del Defensor del Pueblo: balance de buenas prácticas y de prácticas pendientes ante sectores sociales vulnerables». La investigación tiene una duración de 9 meses.

Firmado por la Defensora del Pueblo (e. f.) y el Rector Magnífico de la Universidad Carlos III de Madrid, el 15 de junio.

DOCUMENTOS

I. SEXTA REUNIÓN DE LA ASOCIACIÓN DE OMBUDSMAN DEL MEDITERRÁNEO (AOM)

La Asamblea General de la AOM aprobó dos resoluciones para condenar la violación de derechos humanos en Siria y para que se promoviera la creación de Instituciones de Ombudsman en aquellos países de la zona mediterránea donde aún no existen.

Resolution by members of the AOM concerning the situation in Syria

We,

Assembled in Paris on 11 and 12 June 2012;

Recalling the resolutions by the United Nations and particularly Resolution S/RES/2042 of 14 April 2012 and Resolution S/RES/2043 of 21 April 2012 by the Security Council and Resolution A/HRC/RES/S-19/1 of 1 June 2012 by the Human Rights Council condemning the widespread violation of human rights committed by the Syrian authorities;

Recalling the resolutions by the Council of the League of Arab States and particularly Resolution 7507 of 2 June 2012 as well as the declarations by the European Union supporting the position adopted by the United Nations;

Recalling Resolution A/65/340 of 21 December 2010 by the UN General Assembly highlighting the role of Ombudsmen, Mediators and others National Human Rights Institutions in the promotion and protection of human rights;

Reaffirming that the mission of the Association of Mediterranean Ombudsmen is to promote and defend fundamental rights in countries in the Mediterranean basin and to encourage respect for the principles of democracy and good governance;

Express our strong disapproval of the widespread violations of human rights in Syria which are leaving civilians, women, children and elderly persons as victims;

Call upon respect for human rights and for the protection of vulnerable persons and refugees in Syria as well as in all countries in the Mediterranean basin.

Resolution of the 6th AOM Meeting

We,

Assembled in Paris on 11 and 12 June 2012;

Recalling the importance of the Paris Principles concerning the statutes of National Institutions adopted by the United Nations General Assembly in Resolution 48/134 of 20 December 1993 and particularly the necessity for these institutions to be independent from any powers;

Recalling Resolution A/65/340 of 21 December 2010 by the United Nations General Assembly highlighting the role of Ombudsmen, Mediators and other National Human Rights Institutions in the promotion and protection of human rights;

Convinced that Mediators and Ombudsman institutions enable the establishment of good governance and the strengthening of democracy;

Convinced that Mediators and Ombudsman institutions play an important role in the protection of fundamental rights and freedoms and in the struggle against discrimination;

Call upon the widening of the competence of Mediators and Ombudsmen and the strengthening of their powers and means of actions;

Call upon the setting up of National Human Rights Institutions, and particularly of institutions of Mediators and Ombudsman, in countries that do not yet have these offices.»

II. XXVII JORNADAS DE COORDINACIÓN DE DEFENSORES DEL PUEBLO

La ciudad de Zaragoza acogió durante los días 19 y 20 de junio, las XXVII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, organizadas por el Justicia de Aragón bajo el lema «Protección de las personas con enfermedad mental».

Las jornadas se celebraron en torno a tres mesas redondas, que llevan el título de los tres talleres celebrados anteriormente, y adoptándose las conclusiones que se recogen a continuación.

Conclusiones del Taller I: «Tratamiento penal, procesal y penitenciario del enfermo mental». (Madrid, 9 de febrero de 2012.)

«a) Sobre el tratamiento penal:

1.^a) El lugar del cumplimiento de la medida de seguridad debería contemplar alternativas —no solo formales, que ya existen, sino reales y efectivas— a la prisión ordinaria y a los psiquiátricos penitenciarios.

No se trataría, salvo excepcionalmente, de crear centros nuevos —cuestión especialmente difícil en un contexto de grave crisis económica— sino de adaptar recursos existentes —la red de atención sociosanitaria comunitaria— a las especialidades del enfermo mental que ha cometido un hecho tipificado como delito. Es necesaria una pluralidad de alternativas reales disponibles para el internamiento, para que el enfermo mental se pueda curar mejor y pueda mantener la cercanía a su entorno social de origen, si ello es terapéuticamente adecuado, y se facilite la reinserción social y laboral, todo ello a través del correspondiente programa individualizado de tratamiento. En definitiva, el enfermo mental debe ubicarse en el recurso más adecuado a sus características, con apoyos familiares, sociales y terapéuticos.

2.^a) La duración de la medida de seguridad debe desligarse de la duración de la pena que correspondería al hecho tipificado si hubiera sido cometido por una persona imputable, debiendo quedar relacionada más bien con la recuperación de la salud del enfermo mental y sus posibilidades de reinserción social, sin que se prolongue más de lo necesario. La «lógica de la reincidencia» —que conduce a medidas de duración total desmesurada— es rechazable en el caso del enfermo mental. En todo caso, la duración máxima de la medida de seguridad debe seguir estando predeterminada en la sentencia. No obstante, tal previsión no debe convertirse por inercia en el tiempo efectivo de cumplimiento, que puede y debe ser susceptible de reducción en los términos apuntados.

3.^a) La responsabilidad jurisdiccional de la ejecución de las medidas de seguridad debe corresponder al juez de vigilancia penitenciaria, y no al órgano judicial sentenciador, una vez adoptada por este la primera decisión jurisdiccional. Es el juez de vigilancia penitenciaria quien mejor conoce la situación real del paciente, y cuenta con la agilidad de funcionamiento necesaria para decidir el lugar de cumplimiento de la medida y tomar las decisiones más correctas sobre su mantenimiento, cese, sustitución o suspensión.

b) Sobre el tratamiento procesal:

1.^a) Sería necesario reforzar la formación de los profesionales del derecho y de la seguridad que pudieran entrar en relación con el enfermo mental, lo que repercutirá en su suerte procesal: jueces, fiscales, abogados, miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, médicos forenses. Se trata de que la Justicia en sentido amplio no actúe con automatismos que conducen a condenas injustas o simplemente desproporcionadas, considerando las graves consecuencias que pueden acarrear sobre personas que son enfermos mentales. Es particularmente importante la formación a través de los Colegios de Abogados, de modo que existan letrados especializados en condiciones de alegar debidamente la existencia de eximentes o atenuantes; la formación a través del Consejo General del Poder Judicial, de modo que los jueces conozcan la pluralidad de posibilidades de derivación; la formación policial, pues con demasiada frecuencia se considera como delito de desacato lo que no es sino el síntoma de una enfermedad; o la especialización forense en psiquiatría.

2.^a) Existe el riesgo evidente —y, de hecho, así acaece— de que muchos enfermos con pocos recursos económicos y sociales se vean abocados a un iter procesal previsible, que conduce a la prisión o al psiquiátrico penitenciario: escasa o nula asistencia psiquiátrica predelictual, falta de apoyo familiar y social, comisión del hecho delictivo, inexistencia de un buen diagnóstico o valoración forense, inadecuada defensa, falta de alternativas reales para el Tribunal sentenciador, prisión o psiquiátrico penitenciario, imposible excarcelación por falta de recursos comunitarios y, cuando ésta se produce, peligro de recaída en el sistema («situación de puerta giratoria»). Debe trabajarse en todos estos momentos del iter procesal para remediar la discriminación de estas personas.

3.^a) El régimen jurídico de la ejecución de las medidas de seguridad carece de la precisión propia del Reglamento penitenciario, lo que conlleva claras discriminaciones con respecto al penado (no aplicación de los beneficios penitenciarios) en perjuicio del enfermo mental sometido a medida de seguridad, lo que debiera corregirse.

4.^a) Debiera regularse mediante norma con rango de ley orgánica el internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico, de conformidad con las Sentencias del Tribunal Constitucional 131/2010 y 132/2010.

c) Sobre el tratamiento penitenciario:

1.^a) La doble condición de enfermo-presos del enfermo mental interno en centro penitenciario u hospital psiquiátrico penitenciario conlleva problemas específicos. No es fácil en ocasiones distinguir el síntoma de una enfermedad de una infracción disciplinaria: la externalización de síntomas puede conllevar

sanciones más o menos explícitas, mientras que la internalización de síntomas puede agravar la enfermedad. Las dificultades terapéuticas inherentes al medio cerrado deben compensarse —si es necesaria o inevitable la continuidad en ese medio— mediante medidas que alivien las desventajas estructurales propias del medio cerrado: salidas terapéuticas, apertura a asociaciones de ayuda, búsqueda de recursos en el exterior que permitan una buena transición hacia la vida en libertad, o espacios claramente diferenciados para el enfermo mental dentro de las prisiones ordinarias.

2.^a) En el caso de los enfermos mentales que estuvieran cumpliendo pena o medida de seguridad en centros penitenciarios ordinarios u hospitales psiquiátricos penitenciarios, debiera garantizarse en todos los casos un programa individualizado de tratamiento, garantizándose la coordinación con el Servicio de Salud de la Comunidad Autónoma tanto durante el cumplimiento (tratamientos médicos externos) como para la futura reinserción social (tratamientos médicos tras la puesta en libertad), y con pleno respeto al principio de que la atención sanitaria y particularmente psiquiátrica que recibe una persona con problemas de salud mental dentro de la prisión debe ser equiparable a la que recibiría en libertad.

3.^a) Ha de prestarse especial atención a la elaboración de políticas públicas que prevengan la exclusión social tras la salida de la prisión, reforzando la coordinación con los servicios sociales públicos y con las organizaciones de la sociedad civil que ayudan a estas personas.

4.^a) Para paliar la insuficiencia de los actuales hospitales psiquiátricos penitenciarios para atender a todas las necesidades existentes (tanto el cumplimiento de medidas de seguridad como la aplicación de la sustitución de la pena de prisión por una medida de seguridad, de conformidad con el art. 60 del Código Penal), y en la medida en que no fuese posible hacer uso de otras instalaciones de la sanidad pública, podrían ampliarse las dependencias psiquiátricas penitenciarias mediante centros o unidades modulares de tamaño reducido, de conformidad con las modernas orientaciones de la psiquiatría.

5.^a) Sería necesario mejorar la coordinación entre las comunidades autónomas y el Estado a través de protocolos, en relación con el ejercicio de las funciones de tutela civil que a las comunidades autónomas corresponde sobre determinados enfermos mentales ingresados en centros penitenciarios, funciones que han de ejercerse tanto durante la estancia en las prisiones y psiquiátricos penitenciarios como después de la puesta en libertad.

6.^a) La necesidad de mejorar la coordinación, a través de convenios, protocolos u otros mecanismos, debiera extenderse a las comunidades de origen (su lugar de procedencia) y destino (donde cumplen la pena o la medida y son puestos en libertad) de los enfermos mentales ingresados en centros penitenciarios. Asimismo, han de reforzarse los protocolos de actuación entre los servicios sociales pospenitenciarios y los servicios sociales de la comunidad autónoma en la que se ubica el centro penitenciario o en el que residirá el penado, en relación con el tratamiento del enfermo mental, una vez concluida su estancia en el centro penitenciario, teniendo en cuenta la necesaria transición del mundo penitenciario al mundo en libertad.»

Reflexiones y conclusiones del Taller II: «Tratamientos involuntarios en el ámbito de la Salud Mental». (Sevilla, 15 de marzo de 2012.)

«5. Reflexiones finales:

1. Una primera reflexión nos lleva a poner de manifiesto el mayoritario consenso en los colectivos de familiares y profesionales a favor de los tratamientos asertivos comunitarios frente a los tratamientos obligatorios de la enfermedad mental, con el objetivo de reeducar y evitar así el recurso inmediato a los tratamientos ambulatorios involuntarios, más restrictivos de derechos.

Así pues, en línea con lo planteado por tales colectivos, antes de plantear la posibilidad de instauración de un tratamiento involuntario en este ámbito, deberían desplegarse todos los recursos comunitarios que la Ley General de Sanidad prevé.

Es preciso agotar las medidas alternativas menos restrictivas, utilizando adecuadamente todos los recursos disponibles para alcanzar la rehabilitación de la persona enferma mental en el ámbito ambulatorio y de la comunidad, mediante la aplicación de tratamientos multidisciplinares, programas individualizados de rehabilitación psicosocial, intervención consensuada del profesional con el paciente, con el intento de convencerle para que consienta este el tratamiento, la utilización de las voluntades anticipadas (instrucciones previas), estableciendo, en todos los casos, los mecanismos que hagan efectivos los derechos de la ciudadanía, incorporando las nuevas técnicas favorables al despliegue de los procesos y

protocolos de la buena actuación, para que el trato sea respetuoso y puedan conjugarse los deberes de los profesionales de la salud, con los derechos de los pacientes en todos los actos asistenciales.

2. Frente a la mayoritaria tesis anterior, nos encontramos con postulaciones que se decantan en favor de una regulación legal del tratamiento ambulatorio involuntario, tesis que sostiene que esta opción dotaría al Sistema Sanitario de un instrumento con posibilidades de mejorar el control de algunos trastornos mentales graves.

Desde esta perspectiva, la normativa que se estableciera al respecto debería recoger con claridad que solo sería aplicable a personas que, por su grave psicopatología, no tuvieran capacidad para decidir en un determinado momento sobre el cuidado de su salud mental.

El respeto a la dignidad del interesado requeriría que las acciones necesarias para la puesta en práctica de dicha medida quedaran limitadas al ámbito de lo sanitario en la medida de lo posible, debiendo considerarse el TAI como un último recurso, tras el esfuerzo de abordar con la persona enferma los motivos de su negativa al tratamiento e intentar recabar su consentimiento.

El paciente debería mantener íntegramente su derecho a estar permanentemente informado sobre todos los aspectos sanitarios que le conciernan, incluyendo las alternativas en caso de incumplimiento. Tanto previamente como durante el desarrollo de la medida, el psiquiatra tendría que informarle sobre su enfermedad y desplegar denodadamente la alianza terapéutica con este.

Debería ser aplicable cuantas veces fuera necesario y durante el tiempo que se precisara, mediante las adecuadas cautelas, incluyendo la autorización judicial, renovable cada tres meses previo informe del facultativo.

Para una correcta aplicación de la medida, deberían fijarse por las administraciones sanitarias y las sociedades científicas los criterios clínicos mínimos para una buena práctica clínica, los cuales habrían de ser aplicables al caso concreto de que se tratara y ser argumentados en la propuesta a la autoridad judicial.

Por último, en este supuesto, resultaría determinante que la legislación fijara las consecuencias para el incumplimiento, debiendo preverse medidas alternativas para el caso de que el paciente no acudiera a tratamiento. Aunque representa un riesgo de judicialización excesiva del tratamiento psiquiátrico, sería lógico que se establecieran a priori planes de actuación para el caso de que el paciente rechazare acudir a tratamiento, con criterios de intervención e ingreso explícitos; y que se dictara una Instrucción de la Fiscalía General del Estado instando a que los miembros del ministerio público solicitaran las medidas que fueran pertinentes en casos de enfermos severos refractarios al tratamiento.

En todo caso, esta modalidad de intervención exigiría un abordaje integral de la persona enferma, incluyendo no sólo tratamiento terapéutico-psicofarmacológico, sino también medidas de rehabilitación psicosocial, todo lo cual debería contenerse explícitamente en la propuesta a la autoridad judicial, con objeto de conocer mejor las características de la persona afecta y de su patología, sus necesidades terapéuticas y la eficacia esperable del tratamiento, toda vez que las necesidades de las personas tributarias de estos tratamientos no se limitan a la mera administración de un tratamiento farmacológico o psicoterápico, sino que abarcan todos los aspectos relativos a su efectiva integración social.

3. Con independencia del posicionamiento a favor o en contra de la regulación expresa de los tratamientos ambulatorios involuntarios o de la interpretación que quepa hacer sobre la extensión a este ámbito de la regulación establecida respecto a los tratamientos hospitalarios (y de si en este último supuesto resulta implícita la autorización para el tratamiento ambulatorio forzoso), sería necesario unificar los criterios de intervención aplicables a los internamientos involuntarios psiquiátricos.

La práctica cotidiana refleja la dramática situación que padecen las familias durante su intervención en las situaciones de crisis de la persona enferma, desde el momento del conocimiento del proceso agudo de la enfermedad mental hasta la ejecución de un ingreso psiquiátrico, pasando por la decisión del internamiento, el auxilio policial, el transporte sanitario, etcétera.

No es inusual, por ello, que se produzcan casos conflictivos por la pluralidad de agentes o profesionales que pueden intervenir e interpretar de forma diferente una misma situación de urgencia derivada de una enfermedad mental.

Se trata, por tanto, de intentar que el tratamiento de las crisis psiquiátricas se realice de la forma más normalizada, rápida y eficaz posible, como ocurre en el resto de las urgencias médicas. (La respuesta no debe ser diferente a la que se oferta a un posible infarto de miocardio o a una posible crisis hipertensiva, como ejemplos más habituales de asistencia domiciliaria urgente.)

Parece preciso, para ello, luchar contra los habituales problemas de descoordinación existentes entre los diferentes agentes que intervienen en el internamiento forzoso de las personas con enfermedad mental. Objetivo que podría alcanzarse a través de una actuación protocolizada que abordase las urgencias e ingresos involuntarios psiquiátricos, con la participación de todos los sectores implicados, para mejorar la atención de los pacientes en situación de crisis.

4. Las posibilidades que el ordenamiento ofrece en relación a las instrucciones previas o anticipadas deben ser aprovechadas en estos especiales y difíciles supuestos, dado que permiten a las personas con trastornos mentales señalar qué actuaciones consideran aceptables en relación a su asistencia y cuáles no para aquellos períodos en que se encuentran en condiciones que nos les permiten adoptar decisiones informadas. También pueden establecer quién debe adoptar decisiones en su nombre cuando se encuentren en dichas situaciones. Potenciar dicha medida, facilitando su conocimiento entre la ciudadanía, puede solucionar algunos problemas que se plantean en situaciones de descompensación mental.

5. Con idéntico objetivo, debe promoverse una adecuada utilización del instituto jurídico de la incapacitación. En los casos que la enfermedad mental revista caracteres de gravedad y cronicidad, estas no deben ser necesariamente determinantes para acordar una incapacitación judicial. Incluso siendo procedente la misma, es recomendable, dada la posibilidad de su graduación, circunscribir sus efectos a aquellos estrictos términos que demande la medida de apoyo asistencial.

6. El tratamiento ambulatorio involuntario evidencia la necesidad de mayores recursos y de un cambio del paradigma asistencial priorizando los casos más graves. Una norma, por excelsa que sea, sin adecuado soporte material para su aplicación resulta inefectiva. Por tanto, la regulación de los tratamientos ambulatorios involuntarios, debe ir acompañada de una red asistencial suficiente que haga posible su efectiva aplicación.

Si los actuales Servicios de Salud Mental comunitarios contaran con más medios materiales y humanos, podrían estar mejor coordinados con los centros hospitalarios de referencia y dedicar más tiempo, por un lado, a optimizar el estado de los pacientes recién salidos del hospital y, por otro, a procurar la alianza terapéutica de las personas con enfermedad mental que, llevadas por sus familias, se muestran reacias a tratarse, pudiéndoles ofrecer medios más amplios que los meramente psicofarmacológicos. Un aumento de camas hospitalarias de media estancia permitiría también disminuir la actual presión para dar el alta a pacientes en situación de impregnación psicofarmacológica (con dosis todavía no ajustadas y, como consecuencia, con efectos secundarios al menos desagradables) y de respuesta todavía parcial del cuadro psicopatológico (sin que haya sido posible evaluar a fondo el efecto del tratamiento), asociación de factores que sin duda propicia el abandono posterior del tratamiento.

En conclusión, el incremento de los escasos recursos actualmente dedicados a Salud Mental probablemente haría innecesario el tai en muchos casos. Por otra parte, el desarrollo reglamentario que definiera la configuración y funcionamiento de tal dispositivo asistencial no solo eximiría a la Administración de promover el incremento de recursos y de los medios específicos para su realización, su coordinación y la atribución de responsabilidades.

Finalmente, una optimización de medios y un adecuado control de casos, requeriría que las diferentes administraciones competentes en materia sanitaria asumieran el funcionamiento de órganos de seguimiento de esta medida.

7. Merece un reconocimiento especial la labor desempeñada por los familiares y las asociaciones de personas usuarias y familiares.

Las familias y las asociaciones de personas usuarias y familiares constituyen un soporte básico para las personas con problemas de salud mental, especialmente tras la reforma psiquiátrica, ya que la estancia en el hogar es una realidad y un objetivo a conseguir. Por tanto, la necesidad de información y formación, en orden a desarrollar habilidades para la aceptación del problema de salud, el afrontamiento de situaciones difíciles, la mejora de la convivencia y la búsqueda de la normalización/integración, constituyen premisas que deben ser tenidas en cuenta para un cotidiano funcionamiento. Aun cuando sus intereses (familiares-usuarios), no son siempre coincidentes, se hace necesario un abordaje integral de esta situación.

Las asociaciones de familiares impulsan y desarrollan actividades que promueven la salud y el bienestar de sus asociados. A tal efecto: crean grupos de ayuda mutua para el intercambio de información y experiencias. realizan programas de concienciación para reducir el estigma y para la generación de recursos públicos y organizan, en clara suplencia de los poderes públicos, actividades socioculturales y ocupacionales.

Su labor, pues, constituye una pieza clave en el proceso de rehabilitación psicosocial de las personas con enfermedad mental. En la actualidad han acabado convirtiéndose en gestoras de centros de día que

cuentan con profesionales de todo tipo, y que en los últimos años se han visto afectadas por los continuos recortes presupuestarios al depender, en gran medida, de la financiación pública.

Por todo ello, desde los poderes públicos se les debe prestar el apoyo, económico y de cualquier otra índole, que precisen.

6. Conclusiones:

La propuesta de ampliar la regulación de la hospitalización involuntaria al tratamiento ambulatorio en la asistencia de la salud mental se viene proponiendo desde distintos sectores profesionales y de la ciudadanía, como una medida que pudiera mejorar la atención a un grupo indeterminado, pero minoritario, de personas afectadas por trastornos mentales graves. Se trata de personas que presentan severas dificultades en distintos aspectos de su desenvolvimiento personal y social, en ocasiones con conductas socialmente disruptivas y que plantean graves problemas de atención y seguimiento en los contextos habituales de los servicios de salud mental, con hospitalizaciones reiteradas, sobrecarga familiar y frecuentes complicaciones e incidencias en el ámbito judicial.

Esta cuestión viene siendo objeto de encontrados debates, similares a los habidos en distintos países de nuestro entorno en los que se ha pretendido regular o bien se ha regulado algún procedimiento de esta naturaleza, si bien la situación internacional sobre este extremo es diversa. De hecho solo algunos países han establecido procedimientos de atención ambulatoria involuntaria y sus modalidades de actuación difieren sustancialmente (en cuanto a objetivos, requisitos e intervenciones).

En nuestro país, como es bien conocido, se han planteado dos iniciativas de regulación legal en este sentido, que a la postre no obtuvieron el consenso necesario en sus respectivos trámites parlamentarios, ambas con un amplio trámite de audiencia a los distintos sectores relacionados y con interés en la materia.

Así, nos encontramos con posiciones contradictorias en el ámbito profesional (en concreto una de las asociaciones —La Asociación Española de Neuropsiquiatría— está claramente en contra) y en los últimos años se ha producido un cambio de postulación en la principal asociación de familiares y personas con enfermedad mental (FEAFES), con una postura crítica al respecto, coincidente con la de los movimientos de usuarios y usuarias de los servicios de salud mental, que en todo momento se han mostrado en contra de una regulación en este sentido.

En el ámbito de los profesionales de la salud su planteamiento conlleva controversias, si bien puede afirmarse que las sociedades científicas se posicionan firmemente en contra de una regulación normativa por varias razones, entre las que destacan la relativa al incremento de la estigmatización de las personas con trastornos mentales y la judicialización de un proceso de clara connotación sanitaria y social.

Las controversias tienen que ver con distintas valoraciones sobre la importancia relativa de los distintos valores de referencia (justicia, equidad, autonomía, integración, responsabilidad, etc.) y derechos básicos (salud, libertad y seguridad) y de las funciones, modelos y características de la atención sanitaria y social a personas con trastornos mentales, así como sobre la eficacia real y las repercusiones de esta modalidad de intervención. Y ello no solo en un terreno general, más o menos teórico en el que a veces se plantea, sino en la concreta realidad de nuestro país y sus distintos servicios de salud autonómicos.

Los defensores de esta modalidad de intervención (recientemente traída a colación tras la sentencia del Tribunal Constitucional declarando la necesidad de la regulación de la hospitalización involuntaria mediante una regulación específica mediante ley orgánica), ponen énfasis en la necesidad de mejorar la atención a un grupo limitado de pacientes (aunque no perfectamente definido), mediante un procedimiento que facilitaría un apoyo legal y del poder coercitivo público a los profesionales para garantizar la toma de medicación y el seguimiento periódico, sin necesidad de hospitalización. Desde este posicionamiento se sostiene que se trataría de un procedimiento menos coactivo que el internamiento, y que podría suponer una mejora en la adherencia al tratamiento y la evolución de una minoría de personas con enfermedad mental con especiales dificultades de atención.

Quienes se oponen a dicha medida subrayan que esta distraería la atención de los verdaderos elementos relevantes para implicar en su tratamiento a las personas con trastornos mentales graves, que son, además de la procura de la alianza terapéutica, la disponibilidad de servicios y equipos de tratamiento que colaboren asertivamente en la comunidad.

Las consideraciones expuestas a lo largo del presente análisis llevan al conjunto de las Defensorías, del Estado y Autonómicas, a concluir lo siguiente:

Primero. Con relación a la atención a las personas con trastornos mentales graves, las recomendaciones de la Organización Mundial de Salud, los consensos profesionales y las declaraciones

de los movimientos asociativos de familiares y personas con enfermedad mental, ponen especial énfasis en los objetivos de recuperación y ciudadanía, procedimientos de atención sanitaria y social, integrados y sostenidos en el tiempo, basados en la alianza terapéutica, la coordinación intersectorial centrada en la persona y modelos de atención intensiva o asertiva de carácter comunitario. En suma, procedimientos que pretendan mantener a las personas en la comunidad a la vez que disminuir el efecto estigma y la discriminación, reduciendo la intervención legal y coercitiva al mínimo estrictamente indispensable.

Segundo. Por lo que se refiere a los tratamientos ambulatorios involuntarios, la información científica disponible hasta el momento (en relación a los efectos de los distintos procedimientos coercitivos —desde la influencia, presiones y negociaciones hasta la obligatoriedad de la hospitalización, la restricción de movimientos o la administración forzada de medicamentos—, sobre la adherencia y el uso de servicios posteriores), así como los resultados de la evaluación específica de estos tratamientos, avalan el modelo referido.

A este respecto, debemos traer a colación las conclusiones del exhaustivo informe Cochrane, el cual muestra, a partir de los dos únicos estudios internacionales basados en rigurosos estándares de evaluación (grupo de control y distribución aleatoria), que los tratamientos ambulatorios involuntarios pueden mejorar débilmente algunos parámetros de personas con trastornos psicóticos si se hacen con procedimientos asertivos o intensivos de atención, sin que en estas modalidades de intervención juegue un papel determinante el establecimiento o no de la obligación legal. En suma, el factor de éxito o fracaso de esta modalidad de intervención parece pivotar más en la intensidad de la atención que en la coerción legal del tratamiento.

Tercero. El actual nivel de desarrollo de los recursos sanitarios y sociosanitarios en el ámbito de la salud mental, la atención a las personas con graves trastornos mentales exige mejorar la dotación y funcionamiento de tales recursos, asegurando en todas y cada una de las comunidades autónomas sistemas comunitarios de atención, sobre la base de equipos multidisciplinares suficientemente dotados, cercanos y accesibles a la población, con procedimientos asertivos y disponibilidad de intervenciones biológicas, psicológicas y sociales.

Sin esta base, la ampliación del ámbito de la involuntariedad —limitada a un tratamiento farmacológico no siempre efectivo— no permitiría obtener una respuesta adecuada en la intervención. Ello además obligaría a implicar a las fuerzas de seguridad frente al necesario refuerzo en la disponibilidad de equipos de intervención intensiva comunitaria, con posibles consecuencias no deseadas, en términos de estigma social, confusión de competencias sanitarias, sociales y judiciales, sin excluir la posibilidad de un efecto desincentivador de la buena práctica profesional al distorsionar la necesaria alianza terapéutica, imprescindible en el abordaje prolongado de la patología de estos enfermos.

Cuarto. En todo caso, una regulación del tratamiento ambulatorio involuntario habría de contemplar las garantías señaladas en las «Reflexiones finales» precedentes, en un contexto de plena materialización de las previsiones que sobre los recursos comunitarios en el ámbito de la salud mental dispone la vigente Ley General de Sanidad.»

Conclusiones y recomendaciones finales del Taller III: «Enfermedad mental y colectivos especiales de jóvenes y mayores». (Vitoria, 23 de marzo de 2012.)

«VI. Conclusiones y recomendaciones finales. Sinopsis.

La atención a los problemas de salud mental que presenta la población en general y las personas mayores y la infancia, adolescencia y juventud, en particular, continúa presentando graves déficits a pesar de los avances registrados en las últimas décadas.

La salud mental de los colectivos mencionados requiere de una atención específica con intervenciones y estrategias diferenciadas, propias de cada etapa vital.

VI.1 Reconocimiento de los derechos y principio de responsabilidad pública en la atención sociosanitaria de estos colectivos.

1. Un buen número de instrumentos jurídicos del ámbito estatal e internacional reconocen los derechos de estos colectivos y la correspondiente responsabilidad que han de asumir las administraciones públicas en la dispensa de su adecuada atención. En tal sentido, el problema no se encuentra en la falta de regulación sino en la ausencia de una adecuada implementación.

2. Resulta urgente desarrollar la cartera de servicios del sistema nacional de salud en todas aquellas cuestiones específicas de la atención a jóvenes y mayores con problemas de salud mental y, consiguientemente, garantizar la información a la ciudadanía sobre sus derechos, y los recursos, servicios y prestaciones existentes.

3. La elaboración, en la mayoría de las comunidades autónomas de Planes Integrales de Salud Mental, e incluso, de documentos de planificación estratégica relativos a los colectivos de jóvenes y mayores, se revela como una herramienta imprescindible para la dispensa de una atención adecuada. En la práctica, la materialización de las previsiones contenidas en estos instrumentos es insuficiente. Es imprescindible favorecer la ejecución de estos planes e incluir en ellos, con claridad, los programas proyectados, los plazos de ejecución, la dotación presupuestaria y consiguiente asunción de compromisos institucionales, la adecuada metodología y los indicadores de evaluación que van a ser utilizados, así como promover fórmulas que garanticen su cumplimiento.

VI.2 Contexto socioeconómico.

La grave crisis económica actual supone un preocupante riesgo para el acceso, nivel y calidad de las prestaciones sanitarias y sociales, además de haber conducido a un notable detrimento de la salud mental de la ciudadanía, en general. En nuestra opinión, es precisamente en estos momentos cuando han de redoblar los esfuerzos para mejorar el acceso a los servicios de salud mental, la atención dispensada y la formación de las y los profesionales.

VI.3 Erradicación del estigma.

La labor institucional tendente a la erradicación del estigma que sufren estos colectivos resulta insuficiente, por lo que se hace preciso favorecer programas y actuaciones institucionales dirigidas a tal fin.

VI.4 Coordinación inter e intrainstitucional y con el resto de los agentes implicados.

1. Resulta indispensable que las distintas redes que han de operar en esta materia con el fin de atender de manera integral y multidisciplinar a los colectivos referidos —la red sanitaria (salud mental y drogodependencias), de servicios sociales, educativa, de justicia, empleo, vivienda, etc.— se encuentren debidamente coordinadas y garanticen una efectiva continuidad asistencial. En tal sentido, se hace necesario crear espacios de coordinación interinstitucional estables, así como regular y protocolizar adecuadamente dicha coordinación interinstitucional y, en los supuestos en que ya existen tales instrumentos jurídicos, asegurar su correcto cumplimiento. De manera especial resulta imprescindible impulsar el denominado espacio sociosanitario.

2. Igualmente, en el seno de cada red ha de asegurarse la adecuada coordinación entre los distintos servicios: atención sanitaria primaria y especializada; dispositivos de salud mental infanto-juvenil y de adultos; servicios sociales de base y servicios de atención especializada —mayores, atención temprana, desprotección, dependencia, discapacidad, etc.—; atención a la salud mental y atención a la drogodependencia, etc.).

3. Incluso, en ocasiones, se hace preciso impulsar la coordinación de los correspondientes programas y procesos de asistencia de aquellos trastornos que presentan una elevada comorbilidad psiquiátrica (es el caso, por ejemplo, de la comorbilidad existente entre los trastornos de la conducta alimentaria y los de la personalidad o los supuestos de patología dual).

4. La coordinación y colaboración con las asociaciones y entidades sociales del sector de manera estable, el trabajo conjunto con las familias y el apoyo a estas resulta imprescindible en todo proceso terapéutico y de integración de los dos colectivos objeto de nuestro análisis. Conviene otorgar mayores cotas de participación a estos agentes en la planificación, desarrollo, control y gestión de los recursos asistenciales.

VI.5 Promoción y prevención.

Ha de otorgarse máxima prioridad a los programas de promoción de la salud mental infanto-juvenil y de personas mayores, así como de prevención —con especial incidencia en actuaciones de prevención selectiva y análisis de factores de riesgo— y detección precoz de los trastornos mentales en estas fases vitales.

VI.6 La atención.

1. Existen desigualdades territoriales en la dotación de recursos especializados en atención a la salud mental infanto-juvenil y de mayores, lo que impide un igual disfrute de derechos y exige intervenciones encaminadas a la superación de tales desigualdades mediante una mayor dotación de recursos personales y materiales.

Así, entre otras actuaciones, procede ampliar la edad de intervención en unidades específicas infanto-juveniles hasta los 18 años, en aquellas comunidades en que se contemplan límites de edad inferiores. En igual sentido, resulta urgente suplir la preocupante insuficiencia de plazas residenciales y de atención diurna para personas con Alzheimer y otras demencias registrada en determinados ámbitos geográficos.

2. Los dispositivos sanitarios y sociales dirigidos a estos colectivos (mayores e infanto-juvenil) resultan todavía insuficientes, en especial por lo que se refiere a los servicios de promoción de la autonomía personal, los recursos residenciales psicogeriátricos y de alta dependencia psiquiátrica y las estructuras intermedias: hospitales o centros de día, recursos de alojamiento con distinto grado de supervisión, centros ocupacionales, comunidades terapéuticas, recursos de apoyo social (a la persona afectada y las familias) y rehabilitación psicosocial, y centros educativo-terapéuticos. Nuestras administraciones públicas deben realizar un especial esfuerzo por favorecer la creación de dichas estructuras y el mantenimiento de las existentes.

3. Observamos una inadecuación de los modelos de intervención ofrecidos por las administraciones públicas para afrontar tanto el envejecimiento de la persona con enfermedad mental, como la enfermedad mental con graves trastornos de conducta en la vejez. Ello exige una progresiva adaptación de los recursos existentes y la creación de nuevos servicios específicos.

4. Las demoras registradas, en ciertas comunidades, en el conocimiento de los expedientes de carácter social asociados a la dependencia de estos colectivos han de ser urgentemente corregidas. Debe ser superada también la infravaloración de la situación de dependencia que padecen estas personas.

5. La atención psicoterapéutica ofrecida desde la red pública a estos colectivos resulta deficitaria, al igual que los tratamientos de carácter asertivo-comunitario. Es preciso fomentar su acceso y disfrute.

6. Es necesario favorecer la habilitación de programas y dispositivos adecuados para atender diversas situaciones clínico-asistenciales que no encuentran la debida respuesta: demencias juveniles y autismo, trastornos de personalidad, trastornos graves de la conducta y psicosis refractarias en población infanto-juvenil.

7. Los centros de menores con trastornos de conducta registran preocupantes déficits que han de ser superados mediante la correspondiente regulación y consiguiente cumplimiento de ésta, todo ello con el fin de garantizar el respeto a los derechos fundamentales de los menores y una adecuada atención a sus problemas de salud mental.

8. Conviene impulsar una adecuada reforma legal que garantice la protección efectiva y con las debidas garantías de los derechos fundamentales de la persona mayor. Así, convendría contemplar dichas garantías, entre otros, en supuestos de internamiento involuntario en centros residenciales y ante situaciones de restricción de derechos de diversa índole (sujeciones físicas, restricciones farmacológicas, etcétera, en centros de carácter social y sanitario), lo que tiene una especial incidencia en la persona mayor con problemas de salud mental.

Así, en nuestra opinión, el ingreso en residencia de una persona mayor con problemas de salud mental en contra de su voluntad, cuando aquella no se encontrara en condiciones de prestar consentimiento válido, debe contar con la debida autorización judicial incluso en los casos en que se encontrara legalmente incapacitada.

Asimismo, es necesario impulsar la elaboración de guías de buena práctica, sobre aspectos éticos y legales de la praxis asistencial de cualquier modalidad de intervención, en contra de la voluntad.

Hasta que se modifique nuestro ordenamiento jurídico para dar cumplimiento a los preceptos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en lo relativo al ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, se debe reforzar la autonomía personal, potenciando el empleo de la curatela u otras fórmulas como el poder preventivo o la asistencia, para evitar el exceso de protección que en ocasiones comporta la figura de la incapacitación genérica.

9. Es preciso impulsar la función tutelar pública y privada, y adoptar las medidas oportunas en cuanto a dotación de recursos, ratios de personal, formación de profesionales en salud mental, adecuada gestión, estructuras diseñadas para responder a la naturaleza cuasi familiar de la tutela, todo ello con el fin de

ofrecer una tutela de calidad que contribuya a la rehabilitación y la integración de la persona tutelada en su medio social.

10. Dadas las carencias detectadas, resulta preciso impulsar la atención psiquiátrica y psicogerítrica en centros residenciales.

11. Constatamos la necesidad de intensificar la dotación de recursos personales y materiales al sistema educativo, con el fin de mejorar los servicios de orientación pedagógica, formación del profesorado, coordinación con las familias y los sistemas sanitario y social, todo ello dirigido a la adecuada prevención, detección y atención de los trastornos mentales en menores.

VI.7 Formación, investigación e información.

1. Se considera imprescindible favorecer la formación específica en salud mental infanto-juvenil y de la persona mayor tanto del personal sanitario como de profesionales del ámbito social, educativo, de instituciones tutelares, justicia juvenil, etc., así como la investigación en dichas áreas del conocimiento.

2. Procede impulsar la creación de las especialidades de psiquiatría y psicología clínica infanto-juvenil, así como psiquiatría geriátrica con sus correspondientes estructuras docentes y asistenciales, programas de formación específicos y red de apoyo multidisciplinar.

3. Es necesario impulsar la elaboración de guías clínicas para unificar criterios de diagnóstico y asistencia en los trastornos específicos a que nos hemos referido en nuestro análisis, así como impulsar el intercambio de buenas prácticas.

4. Resulta preciso poner en marcha sistemas de información específicos que permitan disponer de una adecuada información sobre la epidemiología de los trastornos psiquiátricos de la población mayor e infanto-juvenil.»